

Hacia una Ruta Nacional de Financiamiento para el Perú

**Libélula Comunicación Ambiente
y Desarrollo y E3G**

Agosto 2014

Libélula Comunicación Ambiente y Desarrollo Pía Zevallos, Rodrigo Castro, María Paz Cigaran, Aida Figari, Ramzi Tubbeh, Angélica Ramos, Claudia Parra, María Gracia Aguilar and Diego Carrasco

E3G Chantal Naidoo, Taylor Dimsdale, Marcela Jaramillo and Amal-Lee Amin

Sobre Libelula

Libélula es una empresa consultora especializada en Cambio Climático y comunicaciones.

Desde el 2007, Libélula viene desarrollando iniciativas responsables en empresas e instituciones que buscan incorporar el valor de la sostenibilidad en sus operaciones.

Libélula lleva adelante innovadores proyectos que articulan a organizaciones privadas, públicas y de la sociedad civil en el diseño de políticas y acciones para construir un mejor futuro frente al cambio climático.

Más información disponible en www.libelula.com.pe

Sobre E3G

E3G es una organización europea sin fines de lucro que trabaja por el interés público para acelerar la transición global hacia el desarrollo sostenible.

E3G crea coaliciones transversales-sectoriales para alcanzar resultados claramente definidos, elegidos por su capacidad para nivelar el cambio.

E3G trabaja de forma conjunta con socios afines en el gobierno, políticos, empresas, sociedad civil, científica, medios de comunicación, fundaciones de interés público etc.

Más información disponible en www.e3g.org

Libélula Comunicación Ambiente y Desarrollo

Calle Alfredo León 211,
Miraflores, Lima
Perú

Tel: +511 480 0078

www.libelula.com.pe

E3G (Third Generation Environmentalism)

47 Great Guildford Street, London SE1 0ES
United Kingdom

Tel: +44 (0)20 7593 2020

Fax: +44 (0)20 7633 9032

www.e3g.org

© E3G 2014

Citación correcta: Zevallos, P., Castro, R., Paz Cigaran, M., Figari, A., Tubbeh, R., Ramos, A., Parra, C., Gracia Aguilar, M., Carrasco, D., Naidoo, C., Dimsdale T., Jaramillo, M. y Amin, A. L. (2014) *Hacia una Ruta Nacional de Financiamiento para el Perú*, Lima y Londres: Libélula Comunicación Ambiente y Desarrollo y E3G, Agosto 2014.

Este trabajo está licenciado bajo el Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 2.0

Usted es libre de:

- Copiar, distribuir, exhibir y ejecutar la obra.
- Hacer obras derivadas.

Bajo las condiciones siguientes:

- Usted debe atribuir la obra en la forma especificada por el autor o el licenciente.
- Usted no puede usar esta obra con fines comerciales.
- Si usted altera, transforma o construye sobre este trabajo, usted puede distribuir el trabajo resultante sólo bajo la licencia igual o similar a ésta.
- Ante cualquier reutilización o distribución, usted debe dejar claro a los otros los términos de la licencia de esta obra.
- Cualquiera de estas condiciones puede dispensarse si usted obtiene permiso del titular de los derechos de autor.

Su uso justo y otros derechos no están afectados por lo mencionado arriba.



Tabla de contenido

Tabla de contenido	3
Índice de tablas y gráficas	4
Índice de abreviaturas	5
Agradecimientos	6
Mensajes clave y resumen	7
1. Introducción	9
2. Metodología	10
3. Progreso de las políticas de desarrollo y clima en el Perú	11
3.1 Contexto de las políticas de desarrollo	11
3.1.1 Comisión Multisectorial de Gestión Ambiental	11
3.1.2 Marco Macroeconómico Multianual (MMF)	12
3.1.3 Plan Bicentenario	13
3.1.4 Estatutos gubernamentales aplicables a las LEDS	13
3.1.5 Marcos regulatorios sectoriales aplicables a las LEDS	15
3.2 Contexto de cambio climático	15
3.3 Respuestas climáticas actuales	15
3.3.1 Compromisos de mitigación	16
3.3.2 Esfuerzos sectoriales	16
3.3.3 Esfuerzos subnacionales	18
3.4 Programa actual de cambio climático e iniciativas de proyectos	18
3.5 Análisis de oportunidades y barreras para LEDS en el Perú	19
3.5.1 Desafíos	19
3.5.2 Oportunidades	20
4. Estado de preparación del sistema financiero Peruano para la inversión climática	21
4.1 Financiamiento de la acción climática en el Perú	21
4.2 Finanzas públicas nacionales	22
4.2.1 Instituciones financieras públicas primarias involucradas en el financiamiento climático	22
4.2.2 Componentes e instrumentos del sistema financiero público relacionados a la acción climática	24
4.2.3 Instrumentos fiscales	25
4.2.4 Fondos nacionales	26
4.2.5 Mecanismos de inversión pública y privada	27
4.2.6 Conclusiones	28
4.3 Sector financiero privado nacional	29
4.3.1 Regulación financiera en el Perú	29
4.3.2 Agencia de promoción de la inversión privada	30
4.3.3 Principales instituciones financieras	30
4.3.4 Mercado de capitales	30
4.3.5 Instrumentos de promoción de la inversión privada en LEDS	31
4.3.6 Fondos ambientales privados	32
4.3.7 Programas de creación de capacidades para el sector financiero	32
4.3.8 Conclusiones	33
4.4 Financiamiento internacional	34
4.4.1 Inversión extranjera directa	34

Tabla de contenido

4.4.2 Cooperación internacional.....	34
4.4.3 Fondos de financiamiento climático internacional.....	35
4.4.4 Arreglos institucionales para el financiamiento climático.....	36
4.4.5 Conclusiones.....	37
5. Consideraciones para rutas de financiamiento para el Perú.....	38
5.1 Retos y recomendaciones.....	38
5.2 Apertura de oportunidades económicas.....	38
5.3 Apertura del financiamiento para la Implementación.....	41
5.4 Desarrollo de una ruta de financiamiento para el Perú.....	41
5.4.1 Corto plazo – Construcción de una base sólida para financiar la implementación.....	42
5.4.2 Mediano plazo – Piloteo y construcción de puntos de referencia.....	44
5.4.3 Largo plazo – Ecosistema financiero para la inversión climática.....	45
5.5 Conclusiones.....	45
6. Referencias.....	46

Índice de tablas y gráficas

Tabla 3.1 Principales instrumentos normativos y de política relacionados con LEDS en sectores prioritarios.....	14
Gráfica 3.1 Crecimiento económico y emisiones.....	15
Gráfica 3.2 Composición de emisiones GEI años 1994, 2000 y 2009.....	15
Gráfica 3.3 Escenarios de emisiones de GEI para el Perú.....	16
Tabla 3.2 Estado de los compromisos voluntarios presentados por el Perú a la CMNUCC.....	17
Tabla 3.3 Estado de NAMAs en el Perú.....	17
Gráfica 3.4 Estado de las estrategias regionales de cambio climático a partir de diciembre del 2013.....	18
Gráfica 4.1 Diagrama de flujo del financiamiento climático – Perú 2013.....	21
Tabla 4.1 Oficinas del MEF que se ocupan de los temas del cambio climático y las acciones relacionadas.....	23
Gráfica 4.2 PIP por sector (de mitigación).....	26
Gráfica 4.3 Inversión en PIP por sector (de mitigación).....	26
Gráfica 4.4 Flujo financiero (créditos) hacia el sector privado (USD MM).....	29
Gráfica 4.5 Composición de las empresas en la bolsa de valores de Lima.....	30
Tabla 4.2 Indicadores del mercado de valores (media anual).....	30
Tabla 4.3 Resultados de las licitaciones de energía renovable.....	31
Gráfica 4.6 Flujo de IED.....	34
Gráfica 4.7 Canales de desembolso de la cooperación internacional – Peru.....	35
Gráfica 4.8 Cartera de proyectos del MINAM.....	35
Tabla 4.4 Requerimientos de arreglo institucional inherentes a las decisiones de la COP.....	37
Gráfica 5.1 Rutas nacionales de financiamiento en el contexto de políticas y planes.....	40
Gráfica 5.2 Hitos para las rutas de financiamiento nacional con el tiempo.....	42
Gráfica 5.3 Un piloto sobre la integración e identificación de recursos.....	43

Índice de abreviaturas

AIE	Agencia Internacional de Energía	MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
AFB	Adaptation Fund Board	MINAM	Ministerio del Medio Ambiente
ANA	Autoridad Nacional del Agua	MMAP	Medidas de Mitigación Apropriadas para cada País
APP	Asociaciones Público-Privadas	MMM	Marco Macroeconómico Multianual
BAU	Business as Usual	MRV	Medición, Reporte y Verificación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	NAMA	Nationally Appropriate Mitigation Actions
CDKN	Climate and Development Knowledge Network	NIE	National Implementation Entity
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	NUMES	Nueva Matriz Energética Sostenible
COES	Comité de Operaciones del Sistema	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
DGPIP	Dirección General de Política de Ingresos Públicos	OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental	ONG	Organización No-Gubernamental
DNMCC	Directrices Nacionales para la Mitigación del Cambio Climático	PACC	Programa de Adaptación al Cambio Climático
ENOS	El Niño Oscilación del Sur	PbR	Presupuesto Basado en Resultados
FA	Fondo de Adaptación	PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
FMAM	Fondo Mundial del Medio Ambiente	PIF	Programa de Inversión Forestal
GEI	Gases de efecto invernadero	PIGARS	Planes Integrales de Gestion Ambiental de Residuos Solidos
IED	Inversión Extranjera Directa	PIP	Proyectos de Inversión Pública
LEDS	Los recursos disponibles	PlanCC	Planificación ante el Cambio Climático
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo	PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
COFIGAS	Programa de Financiamiento de Conversión a Gas Natural	PRONAGECC	Programa Nacional de Gestión del Cambio Climático
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación	RER	Recursos energéticos renovables
FIDECOM	Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad	RNF	Rutas Nacionales de Financiamiento
FISE	Fondo de Inclusión Social Energético	SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
FONAM	Fondo Nacional del Ambiente	SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
GIZ	Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit	SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo	UGFFS	Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	USAID	United States Agency for International Development
MAPS	Mitigation Action Planning Scenarios	USCUSS	Uso del suelo, Cambio del Uso del Suelo y Silvicultura
MDL	Mecanismos de Desarrollo Limpio		
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas		
MEM	Ministerio de Energía y Minas		

Agradecimientos

Libélula Comunicación, Ambiente y Desarrollo agradece las contribuciones del Gobierno Peruano y las entidades asociadas, quienes han permitido el acceso a la información y han participado en diversas entrevistas a fin de elaborar este informe. De manera particular, Libélula desea agradecer las contribuciones específicas del Gobierno del Perú y COFIDE.

El informe se ha beneficiado del apoyo financiero y técnico de Zennström, E3G y CDKN. Ha sido coescrito, supervisado y editado por E3G, específicamente por Chantal Naidoo, Marcela Jaramillo, Taylor Dimsdale y Amal-Lee Amin.

Los autores agradecen también los comentarios de Leo Roberts, Nella Canales Trujillo y Ari Huhtala de CDKN y el apoyo de Paula Rolffs, Gabriela Moya y Emma Fisher de E3G.

Libélula y E3G esperan que las ideas y materiales aquí contenidos potencien los esfuerzos del Perú hacia una ruta de financiamiento para una economía baja en emisiones de carbono y resiliente al clima.

Mensajes clave y resumen

En este documento se describe el estado actual de la política de cambio climático a nivel nacional en el Perú, así como sus sistemas de financiación pública y privada, con el fin de evaluar el estado de preparación de este tipo de sistemas para implementar y asignar inversión en la acción climática. Los conocimientos adquiridos en este estudio proporcionan la base para identificar y desarrollar consideraciones claves hacia una ruta de financiamiento para la transición del Perú para un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima y para presentar las directrices propuestas para el desarrollo de rutas de financiamiento.

El documento tiene como objetivo proporcionar una línea base de información sólida sobre la cual se puedan desarrollar mayores análisis y trabajo que apoyen al gobierno peruano, el sector privado y sus socios internacionales de desarrollo en la movilización efectiva de recursos para dicha transición.

El documento está organizado en términos de un panorama general del desarrollo y del entorno climático del Perú (Sección 3) en el contexto del sistema financiero privado peruano (Sección 4) con el fin de establecer los lineamientos y prioridades que puedan orientar una estrategia de financiamiento nacional para el Perú (Sección 5). El documento concluye con recomendaciones que buscan apoyar un desarrollo más extenso de una ruta de financiamiento nacional integral para el Perú.

La Sección 3 destaca el contexto sobre el desarrollo de los esfuerzos climáticos del Perú, siendo los principales puntos los siguientes:

- 1) El Perú tiene actualmente tres objetivos de desarrollo de alto nivel – continuar su crecimiento económico, reducir la pobreza y reducir los conflictos – con el potencial de vínculos estrechos con los objetivos de desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima.
- 2) El Perú está entre los diez países más vulnerables al cambio climático en el mundo y presenta cuatro de las cinco características de vulnerabilidad reconocidas por la Convención Marco de las Naciones Unidas (CMNUCC) (zonas costeras bajas, zonas áridas y semiáridas, zonas expuestas a inundaciones, sequía y desertificación, y ecosistemas montañosos frágiles). El crecimiento demográfico continúa, así como también la ocupación de territorios con amenazas cada vez mayores debido a eventos hidrometeorológicos relacionados con el fenómeno de El Niño Oscilación del Sur (ENOS). Su vulnerabilidad también está constituida por la persistencia de la pobreza, los ecosistemas en peligro, el retroceso de glaciares tropicales, la distribución de los recursos hídricos, la actividad económica dependiente del clima en gran medida, y el bajo nivel de capacidad institucional, capacidad de organización y recursos para hacer frente al cambio climático.
- 3) La economía peruana está posicionada para un fuerte crecimiento económico, con crecientes necesidades de infraestructura. La brecha de infraestructura en el Perú se ha calculado en aproximadamente US\$ 88,000 millones de inversión requerida

del 2012 al 2021 (AFIN, 2012), incluyendo cobertura de agua y energía. Los sectores clave de inversión son energía y transporte, ambos muy relevantes en términos de intensidad de carbono.

Dentro del contexto de estos objetivos, los esfuerzos que se están desarrollando en el Perú con miras a un desarrollo bajo en emisiones de carbono y resiliente al clima incluyen:

- 4) El Perú se encuentra en proceso de finalizar su Estrategia Nacional de Cambio Climático. En la actualidad no existe ninguna política en el Perú que guíe al desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima. Sin embargo, hay un marco existente de leyes y políticas medioambientales y sectoriales que forman la base para el desarrollo de una Estrategia de Desarrollo Bajo en Emisiones y Resiliente al clima (LEDS por su sigla en inglés) en el Perú.
- 5) Se tiene un marco para el desarrollo bajo en emisiones dado por el gobierno a través de los tres compromisos voluntarios para el 2021, los cuales han sido liderados por el Ministerio del Ambiente y presentados como Medidas de Mitigación Apropriadas para cada País (MMAP o NAMAs por sus siglas en inglés) incluidas bajo el Acuerdo de Cancún de la CMNUCC en los sectores de silvicultura, energía y residuos.
- 6) El sistema financiero público tiene varios instrumentos normativos que están siendo utilizados a diferentes niveles para promover la acción climática, incluyendo las asociaciones público-privadas, fondos nacionales, instrumentos fiscales, mecanismos de eficacia de la inversión y un banco nacional de desarrollo que está ofreciendo productos innovadores para el financiamiento climático.
- 7) Desde que se anunció que el Perú sería la sede de la Vigésima Conferencia de las Partes (COP 20) hay signos alentadores de un mayor nivel de conciencia y apoyo político hacia el cambio climático, incluyendo la redacción de una Ley de Cambio Climático que será presentada al Congreso.

El estudio permitió un análisis de las oportunidades y desafíos actuales que enfrenta la implementación y el financiamiento para un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima en el Perú. De este análisis se obtienen las siguientes recomendaciones de alto nivel a ser consideradas por el gobierno peruano:

- 8) Aunque el Perú cuenta con políticas y estrategias individuales globales relacionadas al desarrollo, al medio ambiente y al clima, se necesita una estrategia clara y cohesiva para el cambio climático, la misma que integre el desarrollo económico y social, la gestión ambiental, la reducción de emisiones y los objetivos de resiliencia climática en una sola Estrategia de Desarrollo Bajo en Emisiones. Dicha estrategia debe incluir las prioridades específicas en el corto, mediano y largo plazo, basadas en la evidencia científica y técnica y debe estar integrada y alineada con las prioridades de desarrollo nacional del Perú.

- 9) Aprovechar y desbloquear las oportunidades económicas derivadas de la integración de las prioridades climáticas requiere de un enfoque estratégico para la movilización de recursos. Este enfoque requiere que el Perú defina sus necesidades específicas de recursos, que evalúe su capacidad nacional para absorber inversiones y que articule claramente el apoyo internacional de financiamiento climático necesario para avanzar en la implementación de sus planes. Esto ayudaría al Perú a hacer uso de la cooperación internacional que está disponible de una manera más efectiva.
- 10) Un nuevo marco normativo armonizado, coherente y claro podría tener un gran impacto tanto en la financiación pública como en la privada, dado que las opciones resilientes bajas en emisiones podrían estar enmarcadas como un enfoque prudente y pertinente de las inversiones en términos de relación calidad-precio y sostenibilidad a largo plazo.
- 11) El desarrollo de una agenda clara y completa para mejorar la calidad y disponibilidad de los datos en el Perú podría contribuir a facultar a todas las partes interesadas a participar voluntariamente en los programas de respuesta, a adoptar e innovar con base en sus circunstancias específicas y, aún más importante, a tener un acceso equitativo a los recursos requeridos necesarios para su implementación.
- 12) Existe una necesidad de integración y elaboración de acciones sobre el riesgo climático y la gestión de emisiones de gases de efecto invernadero en los instrumentos de financiación pública existentes de una manera más directa y precisa. Tal elaboración debe tener también en cuenta el impacto de otros instrumentos de financiación pública que pueden revertir involuntariamente los beneficios positivos de los instrumentos públicos destinados hacia la acción climática.
- 13) Existe dentro del gobierno nacional y subnacional, así como dentro del sector privado, la necesidad de capacidades adecuadas para formular y ejecutar la acción climática. Una evaluación de las necesidades de desarrollo de capacidades a través de los sectores público y privado y una evaluación comparativa del Perú frente a otros países desarrollados y/o en vías de desarrollo pueden generar opciones para aumentar las capacidades de diseño e implementación.
- 14) Existe una necesidad de trabajar en estrecha colaboración con el sistema financiero privado a fin de incorporar criterios de cambio climático en los instrumentos financieros privados. El Perú podría considerar marcos de colaboración entre el gobierno y el sistema financiero privado como el desarrollo de un “Protocolo Verde” que podría servir de base para la participación de instituciones financieras privadas en la evaluación de temas regulatorios, de inversión y análisis de riesgos en la materia.
- 15) Existen actualmente muy pocos instrumentos financieros en el Perú que faciliten o promuevan específicamente las acciones de mitigación al cambio climático. A través de diálogos en el sector público y privado pueden desarrollarse instrumentos financieros, tales como energía limpia/bonos verdes, mecanismos de seguro y garantías conjuntamente con las instituciones financieras.

Algunas oportunidades son evidentes para la promoción de un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima de una manera social y económicamente incluyente. Destacan las siguientes:

- 16) La alta liquidez en el sistema financiero peruano es un fuerte indicador de crecimiento y capacidad de absorción de la inversión y es un buen augurio para la inversión climática, siempre y cuando los sectores financieros público y privado necesarios cooperen eficazmente para combinar sus recursos.
- 17) El crecimiento del sector de las microfinanzas en el Perú representa también una gran oportunidad para la inversión climática del sector privado (en una manera económica y socialmente inclusiva). Esta dinámica refleja la estructura de la economía peruana, la cual se compone principalmente de empresas más pequeñas. El aprovechamiento de estas oportunidades facilitaría la creación de nuevas empresas y garantizaría que la implementación sea apoyada, a nivel subnacional, por bancos municipales y rurales, así como por la financiación del consumidor.
- 18) Existe una inmensa oportunidad de “ecologizar” la nueva infraestructura que requiere el Perú como resultado del crecimiento económico proyectado. Se necesitan aproximadamente 88.000 millones de soles (US\$32.56 millones) para los sectores de infraestructura críticos, como agua, energía y transporte. Responder a estas necesidades de inversión a través de opciones tecnológicas bajas en emisiones y resiliente al clima proporcionaría una base fuerte para atraer interés significativo de inversionistas en el Perú y fomentar la innovación y el espíritu empresarial dentro de la economía peruana.

Con base en estos resultados este documento concluye con acciones específicas a corto, mediano y largo plazo a ser consideradas como parte de una estrategia/ruta de financiamiento para la acción climática en el Perú, teniendo en cuenta las inmensas oportunidades económicas disponibles que tiene el país en la actualidad (Sección 5.4). Estas recomendaciones comienzan con la construcción de una base de apoyo para la financiación de acciones, estableciendo puntos de referencia para la inversión y la incorporación de consideraciones climáticas en el sistema financiero público y privado.

Introducción

El cambio climático es uno de los mayores desafíos ambientales, sociales y económicos de nuestros tiempos. La adaptación al cambio climático y la reducción de gases de efecto invernadero (GEI) a escala requieren una movilización de recursos financieros sin precedentes (GIZ, 2013).

La acción de mitigación en los países en desarrollo y de rápido crecimiento como el Perú es crucial porque el crecimiento económico está estrechamente relacionado al crecimiento de las emisiones de GEI. El desarrollo sostenible es un verdadero reto para el Perú, quien depende en gran medida de las actividades primarias como la minería y la producción de energía, y que está experimentando creciente degradación y deforestación.

La reducción de las emisiones y, al mismo tiempo, el aumento de la resiliencia es crucial y cada vez más difícil en el Perú debido a que las economías locales se basan en gran parte en actividades que dependen del clima (por ejemplo: la minería, la agricultura, la pesca y la silvicultura) y a la diversidad de climas y ecosistemas en el territorio peruano. “El Perú es uno de los 10 países megadiversos del mundo, tiene el segundo bosque amazónico más extenso, la cadena montañosa tropical de mayor superficie, 84 de las 104 zonas de vida identificadas en el planeta, y 27 de los 32 climas del mundo. De los cuatro cultivos más importantes para la alimentación humana (trigo, arroz, papa y maíz), el Perú es poseedor de una alta diversidad genética en los dos últimos. También cuenta con una gran riqueza glacial (71% de los glaciares tropicales del mundo) de suma importancia para el consumo humano, para la agricultura, la minería y la generación eléctrica” (MINAM, 2010).

Por ello, la acción debe ser bien diseñada, planificada y ejecutada y debe poder traducirse en diferentes instrumentos de política, independientemente del instrumento elegido – ya sea una Estrategia de Desarrollo Bajo en Emisiones y Resiliente al clima (LEDS) nacional, subnacional o sectorial más amplia o Medidas de Mitigación Apropriadas para cada País (NAMA) más estrechas – los recursos deben ser aprovechados y reasignados para la implementación, y para el logro máximo de los objetivos de desarrollo sostenible. Muchas actividades y mecanismos están siendo examinados en el Perú para facilitar eficazmente la transición a una economía de baja emisión y resiliente al cambio climático. Entre ellos se encuentra PlanCC¹ (Planificación ante el Cambio Climático), que tiene como objetivo la generación de la base científica y técnica para determinar los escenarios de gases de efecto invernadero y evaluar opciones de mitigación y medidas de mitigación apropiadas que deban adoptarse. Hay tres fases clave hacia el PlanCC, las cuales comienzan con estudios independientes sobre los escenarios de desarrollo y la planificación estratégica de trabajo con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Posteriormente se prevé el apoyo al gobierno para el diseño de políticas, planes e instrumentos que son específicos al clima y, por último, la implementación para habilitar la

transición. El resultado de estas fases está destinado a una estrategia peruana de bajo carbono y planes de acción de mitigación sectoriales.

Estas actividades representan sólidas investigaciones científicas y técnicas, con avances en la dirección adecuada hacia la implementación. Sin embargo, estos esfuerzos individuales carecen en la actualidad de una política marco que los reúna de una manera definida y estratégica. Por esta razón, la Estrategia Baja en Carbono propuesta o una política marco similar que aborde integralmente bajas emisiones y resiliencia para el Perú es necesaria. Esta estrategia sería beneficiosa para comunicar los objetivos y la visión de transformación a largo plazo de manera efectiva al sector privado y a los socios para el desarrollo del país. Existe una gran variedad de opciones de mitigación y adaptación, muchas de las cuales presentan interesantes oportunidades para la promoción de la competitividad, el crecimiento, la reducción de la pobreza y la inclusión social.

Movilizar recursos (incluyendo finanzas, tecnología y capacidad) será fundamental como medio de implementación para las acciones tomadas en respuesta a los impactos del cambio climático proyectados para el Perú. Navegar el panorama de opciones de financiamiento climático internacional ha sido históricamente complejo y el Perú se ha beneficiado de una serie de iniciativas y apoyo de sus socios para el desarrollo en el avance de su respuesta al cambio climático. A pesar de los efectos positivos de la ayuda internacional, el subyacente panorama del financiamiento climático internacional está fragmentado con numerosas instituciones, estructuras de apoyo y nuevos procesos que van surgiendo, los cuales tienden a abrumar a los países en desarrollo. Históricamente, el financiamiento climático internacional se ha basado en la oferta; este panorama parece estar cambiando lentamente con algunos países en vía de desarrollo, tomando enfoques estratégicos (Naidoo, Amin, Dimsdale y Jaramillo, 2014).

Por el momento, los esfuerzos de financiamiento climático a nivel nacional están en riesgo de una mayor fragmentación y, por tanto, el Perú se ha comprometido a un proceso mediante el cual pueda desarrollar una comprensión de sus necesidades de recursos de una manera que esté alineada con el desarrollo y los objetivos climáticos. Basado en el trabajo de E3G en Enfoques Estratégicos Nacionales para el Financiamiento Climático publicado en abril del 2014, el Perú está dispuesto a seguir desarrollando Rutas Nacionales de Financiamiento (RNF) para implementar sus Estrategias de Desarrollo Bajo en Emisiones y sus planes de adaptación al cambio climático. Se cree que este tipo de enfoques estratégicos que requieren planificación nacional, establecimiento de prioridades y conocimiento de capacidad financiera interna contribuirán de manera significativa a cambiar el “status-quo” mediante acciones que son suficiente y adecuadamente financiadas.

1 El Perú está involucrado en este proceso como parte del Programa de Escenarios de Planificación de Acciones de Mitigación (MAPS). Para mayor información <http://www.mapsprogramme.org/projects/peru-projects>

Metodología

El propósito de este documento es obtener una comprensión de alto nivel del panorama de las Estrategias de Desarrollo Bajo en Emisiones y Resiliente al Clima (LEDS) con un enfoque particular en los aspectos financieros relacionados con la ejecución. A partir de este panorama básico, este documento tiene como objetivo proponer componentes de una estrategia nacional de financiamiento climático que el Perú podría considerar a medida que avanza hacia la implementación de sus planes de acción climática. El informe se basa en el concepto de que una comprensión profunda de los sistemas de financiamiento nacionales y sus respectivas capacidades son esenciales en el desarrollo de Rutas Nacionales de Financiamiento eficaces y pragmáticas. Cada componente del sistema financiero nacional (es decir, presupuesto público, instituciones financieras privadas, mercados de capital, bancos comerciales y minoristas, agencias de microfinanzas y desarrollo) tiene un papel importante en la creación del crecimiento económico de un país. Por esta razón, es importante tener en cuenta las LEDS en el contexto de inversión y oportunidades económicas con el fin de facilitar el flujo de capital y asegurar que los beneficios ambientales y sociales también sean derivados (Naidoo et al, 2014).

La metodología de alcance adoptada por los autores de este documento involucró un análisis teórico de la literatura y los análisis pertinentes tanto a nivel nacional como internacional, discusiones y entrevistas con funcionarios clave del gobierno peruano y asociaciones empresariales basadas en las siguientes preguntas clave:

- i) ¿Cuáles son las prioridades de desarrollo primordiales para el Perú y cuál es su relación con las Estrategias de Desarrollo Bajo en Emisiones y Resiliente al Clima (con las LEDS)?
- ii) ¿Cuál es la estructura del sistema financiero nacional, es decir, tipo de instituciones del sector público y privado, incluyendo el grado y el impacto de la cooperación internacional?
- iii) ¿Cuáles son los principales desafíos en términos de la futura implementación de las LEDS?
- iv) ¿Cuáles son los elementos constituyentes claves para que el Perú desarrolle una estrategia de financiamiento nacional basada en el panorama actual?

El resultado primario del informe es presentar un panorama de alto nivel del desarrollo y el entorno ambiental del Perú (Sección 3), en el contexto del sistema financiero peruano (Sección 4) con el fin de establecer lineamientos y prioridades que puedan orientar una estrategia de financiamiento nacional para el Perú (Sección 5). El informe concluye con recomendaciones para un mayor apoyo para el desarrollo de Rutas Nacionales de Financiamiento para el Perú.

Progreso de las políticas de desarrollo y clima en el Perú

Perú figura entre los diez países más vulnerables al cambio climático en el mundo (Tyndall Centre, 2004); y presenta cuatro de las cinco características de vulnerabilidad reconocidas por la CMNUCC (zonas costeras bajas, zonas áridas y semiáridas, zonas expuestas a inundaciones, sequía y desertificación, y ecosistemas montañosos frágiles). El crecimiento demográfico continúa, así como también la ocupación de territorios con amenazas cada vez mayores debido a eventos hidrometeorológicos relacionados con el fenómeno de El Niño Oscilación del Sur (ENOS). Su vulnerabilidad también está constituida por la persistencia de la pobreza, los ecosistemas en peligro, el retroceso de glaciares tropicales, la distribución de los recursos hídricos, la actividad económica dependiente en gran medida del clima, y el bajo nivel de capacidad institucional, de organización y de recursos para hacer frente al cambio climático (MINAM, 2010).

En este contexto, la economía peruana está posicionada para un fuerte crecimiento económico, con crecientes necesidades de infraestructura. La brecha de infraestructura en el Perú se ha calculado en aproximadamente US\$ 88,000 millones de inversión requerida del 2012 al 2021 (AFIN, 2012), incluyendo cobertura de agua y energía. Los sectores con mayor necesidad de inversión son energía (37,5%) y transporte (23,8%), ambos muy relevantes en términos de intensidad de carbono. La economía creciente destaca la urgencia de integrar una respuesta al cambio climático en la agenda nacional de desarrollo del Perú.

Esta Sección 3 describe el contexto climático y de desarrollo del Perú, mostrando que existen varios marcos regulatorios, políticas e iniciativas nacionales y subnacionales a las que se puede recurrir para desarrollar una estrategia integrada de Estrategias de Desarrollo Bajo en Emisiones y Resiliente al Clima (LEDS). La necesidad de un esfuerzo de políticas integradas es crucial para orientar la creciente economía peruana hacia el desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima.

3.1 Contexto de las políticas de desarrollo

La eficiencia de los recursos, la preparación para los desastres naturales, la reducción de los conflictos socio-ambientales y la garantía del crecimiento económico con inclusión social son las principales áreas de enfoque de tres instrumentos de política que tienden a ser los principales impulsores del desarrollo integrado y respuesta al clima del Perú. Estos instrumentos son: el Informe de la Comisión Multisectorial de Gestión Ambiental (2012), el Marco Macroeconómico Multianual 2014-2016 (2013) y el Plan Bicentenario (2011). Leídos juntos, estos tres instrumentos de política proporcionan una fuerte ancla para el desarrollo de una política global que integre el desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima a la agenda de desarrollo del Perú.

En la actualidad, no existe una política normativa en el Perú que guíe al desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima, sin embargo, hay un marco existente de leyes y políticas ambientales y sectoriales que forman la base para el desarrollo de una estrategia de implementación de LEDS para el Perú. En la actualidad el Perú ha tratado de poner en práctica sus compromisos internacionales de mitigación voluntaria a través de diversos mecanismos de política; éstos también informarían e impactarían un esfuerzo de políticas integradas que a su vez profundizarían el impacto de los esfuerzos individuales.

3.1.1 Comisión Multisectorial de Gestión Ambiental

La Comisión Multisectorial para los Ejes Estratégicos de la Gestión Ambiental fue creada por Resolución Suprema de la Presidencia del Consejo de Ministros RS N°189-2012-PCM, e involucra nueve ministerios: Agricultura (MINAG), Cultura, Energía y Minas (MEM), Economía y Finanzas (MEF), Salud (MINSA), Producción (PRODUCE), Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y Medio Ambiente (MINAM).

La Comisión tiene como enfoque principal las actividades económicas, en particular, las industrias extractivas, pero con un énfasis especial en la inclusión social y la mejora de las condiciones ambientales para un crecimiento sostenible, incorporando el cambio climático en las estrategias de desarrollo. De acuerdo con un informe de 2012 de la Comisión, actualmente el Perú tiene tres objetivos de desarrollo de alto nivel (Comisión Multisectorial, 2012):

- i) Continuar con su crecimiento económico y estabilidad macroeconómica con el fin de proporcionar servicios públicos de calidad y fomentar el desarrollo sostenible y la redistribución de la riqueza. En el primer trimestre de 2013, el PIB creció un 4,8% con respecto al mismo trimestre del año anterior y se espera que la economía peruana crezca entre 5,6% – 6,0% en el 2014 (BCR, 2014).
- ii) Reducir la pobreza y promover la inclusión social. El crecimiento económico sostenido en los últimos años ha sido el principal motor de la reducción de la pobreza (una reducción del 58,7% en el 2004 al 25,8% en el 2012), principalmente de unas pocas áreas y sectores clave de la economía (entre ellos la agricultura y la pesca), pero ha dejado atrás importantes segmentos de la población (MEF, 2013).
- iii) Reducir conflictos. El último informe sobre conflictos sociales emitido en septiembre del 2013 afirma que el 66% de los 223 conflictos identificados se deben a cuestiones socio-ambientales y que la mayoría de ellos están relacionados con las actividades mineras o de hidrocarburos. Siendo la principal preocupación los riesgos relacionados con la disponibilidad y la calidad de las fuentes de agua (Defensoría del Pueblo, 2013).

Estas tres prioridades están estrechamente vinculadas a la agenda de desarrollo del Perú, con un alto potencial para la creación de sinergias (o compensaciones) entre ellas. Estas prioridades tienen el potencial de crear vínculos estrechos con los objetivos de desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima del Perú, en particular en relación al enfoque del país en la obtención de niveles más altos de eficiencia de recursos. Las siguientes posibilidades existen para incorporar las LEDS en estas prioridades y en las respuestas de políticas y programas asociados: i) estándares ambientales más altos; ii) aumento de la eficiencia energética; iii) creación de empleo en el sector 'verde'; iv) proporcionamiento de un motor de crecimiento en "tiempos económicos difíciles" (mientras se reducen las emisiones); y v) mejoramiento en el flujo de financiación hacia proyectos relacionados y basados en comunidades y programas de restauración (los cuales aumentan la resiliencia, captura y almacenamiento de carbono). La reducción efectiva de la pobreza y el crecimiento económico con inclusión social basados en alternativas resilientes de baja emisión apoyarían directamente los objetivos de reducción de conflictos en el Perú.

Como resultado de la labor de la Comisión, se establecieron cuatro pilares estratégicos para la gestión ambiental, los que incluyen el patrimonio natural, la conservación y el uso sostenible. Entre los objetivos de estos pilares se encuentra incorporar consideraciones climáticas en las estrategias de desarrollo. Este pilar propone fortalecer y desarrollar capacidad gubernamental y social para la adaptación al cambio climático y las necesidades de mitigación. El informe de la Comisión también destaca la Planificación ante el Cambio Climático (PlanCC) como un proyecto de prioridad nacional, junto con la definición de los mecanismos institucionales adecuados para la gestión del cambio climático y el financiamiento climático adecuado (también conocido como PRONAGECC) y la actualización de la Estrategia Nacional de sobre el Cambio Climático (MC, 2012).

3.1.2 Marco Macroeconómico Multianual (MMF)

En el frente económico, el Ministerio de Economía y Finanzas proporciona ejes estratégicos a corto plazo sobre las prioridades de desarrollo a través del Marco Macroeconómico Multianual² (MMF). La última versión abarca el período 2014-2016 y fue actualizada y aprobada por el Consejo de Ministros en agosto del 2013.

En resumen, el MMF afirma que "el Perú puede crecer (...) y mantenerse como uno de los países más dinámicos del mundo, siempre y cuando la economía mundial se recupere poco a poco, se materialicen importantes proyectos de inversión privada y la confianza de los agentes económicos siga siendo alta. Mantener una tasa de crecimiento del 5,7% (...) requiere importantes esfuerzos para promover y facilitar la inversión privada y aumentar la productividad y la competitividad (...) Sin un alto crecimiento sostenido, no será posible reducir la pobreza a un ritmo significativo y lograr la inclusión social deseada. Por el lado de la política fiscal, después de haber alcanzado en el 2012 un superávit fiscal en términos estructurales, será importante aumentar los gastos de acuerdo con los ingresos permanentes en los próximos años, en un contexto en el que los precios de exportación sigan siendo históricamente altos, pero con una tendencia a la baja. (...) Por el lado de los ingresos fiscales, para cumplir progresivamente los objetivos del Gobierno es importante elevar la carga fiscal (...). En la medida en que se logre este aumento

de los ingresos fiscales permanentes, el gasto público se expandirá y se centrará en las áreas prioritarias de la actual administración (gasto social, infraestructura, seguridad y orden interno)".

Los lineamientos para la política económica para el próximo período incluyen (MEF, 2013):

- i) Mayor inclusión social: reducción de la pobreza, menor desigualdad, acceso a la igualdad de oportunidades, mayor presencia y efectividad del Estado en las zonas rurales del país.
- ii) Crecimiento con estabilidad.
- iii) Mejora de la productividad y la competitividad de la economía.
- iv) Aumento de los ingresos fiscales permanentes.
- v) Mejora de la calidad del gasto público a través de la estrategia del Presupuesto Basado en Resultados (PbR).

Desde el 2011-2013 el MMF ha considerado el cambio climático de forma explícita como un factor que influirá en la competitividad y el desarrollo sostenible, y se refiere a las oportunidades que surgen de la mitigación (MEF, 2011). El MMF actual (2014-2016) también incorpora conceptos y lineamientos estratégicos que son relevantes (tanto positivos como potencialmente negativos) desde una perspectiva de financiamiento para el desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima.

Por ejemplo, al momento de solicitar esfuerzos significativos para aumentar la productividad y la competitividad del país, propone siete estrategias:

- i) mejora sustancial del capital humano;
- ii) reducción de la brecha de infraestructura a través de Asociaciones Público-Privadas (que dependiendo de cómo sean implementadas podrían aumentar o disminuir la vulnerabilidad y podrían incluir consideraciones de bajo carbono);
- iii) simplificación administrativa para fomentar la inversión y facilitar la formalización y el desarrollo de empresas (que en el pasado se ha traducido en la debilitación del cumplimiento de los estándares ambientales);
- iv) promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación;
- v) diversificación de la producción basada en una estrategia de valor agregado, que promueva la calidad, nuevas herramientas para el desarrollo productivo, la libre competencia y la internacionalización;
- vi) una mayor profundización financiera y desarrollo del mercado de capitales; y
- vii) adecuado diseño e implementación de acciones para la sostenibilidad ambiental.

² La versión completa de MMF puede encontrarse online <file:///C:/Users/Pia/Documents/Libellula/NFP/mmm-2014-2016-agosto.pdf>

Al considerar la política fiscal el MMF explica que el mantenimiento de un pequeño superávit fiscal es importante para tener la capacidad de enfrentar las consecuencias de posibles desastres naturales. Esto último se refiere a la capacidad de resiliencia. Por último, cuando se refiere a la política fiscal para el período, el MMF explica que para el Impuesto Selectivo al Consumo “el gobierno tratará de vincular la carga del tributo a la externalidad negativa generada por el consumo de bienes gravados, sin afectar a los objetivos de la carga tributaria y la estabilidad macroeconómica”(MEF, 2013).

3.1.3 Plan Bicentenario

El Plan Bicentenario (en adelante, el Plan) es el tercer instrumento de política que establece las prioridades de desarrollo centradas en periodos de medianos plazos hasta el 2021 desarrollados por el CEPLAN. El plan, aprobado por Decreto Supremo en el 2011, incorpora insumos sectoriales y regionales (subnacionales) y está compuesto de una visión compartida para el 2021 y seis ejes estratégicos que incluyen: (i) Derechos fundamentales y dignidad humana; (ii) Oportunidades y acceso a los servicios; (iii) Estado y gobernabilidad; (iv) Economía, competitividad y empleo; (v) Desarrollo e infraestructura regional; (vi) Recursos Naturales y Medio Ambiente. El Plan Bicentenario considera explícitamente el cambio climático como problema global fundamental; en el contexto de su Objetivo Estratégico 6 (Recursos Naturales y Medio Ambiente), las prioridades establecidas son las siguientes: i) Uso y manejo sostenible de los recursos naturales; ii) mejora de la calidad del Medio Ambiente (aire, agua y suelo); iii) asegurar la disponibilidad suficiente de agua en todo el territorio; iv) adaptación al cambio climático; v) implementación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Cada uno de los ejes estratégicos del Plan Bicentenario incluye objetivos, lineamientos, prioridades, metas, acciones y programas estratégicos (CEPLAN, 2011). En algunos casos, se han atribuido los costos a los programas estratégicos. Por ejemplo, el Plan Nacional de Preparación y Adaptación al Cambio Climático tiene un costo estimado de US\$3.5 mil millones, lo que incluye una mejor coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para la preparación en casos de emergencia y sistemas de alerta temprana. El Plan está actualmente bajo revisión, y la nueva versión del Objetivo Estratégico 6 incluye el concepto de crecimiento “verde”, y el objetivo número cuatro se referirá a “la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático y la promoción del crecimiento “verde”, fomentando la conservación de los bosques”.³

3.1.4 Estatutos gubernamentales aplicables a las LEDS

Existen varios estatutos gubernamentales generales como la Constitución Nacional (1993), la cual establece el derecho universal a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el correcto desarrollo de la vida; y el Acuerdo Nacional, suscrito en el 2002, el cual define la dirección para el desarrollo sostenible del país y afirma su gobernabilidad democrática.

En el Perú, varios estatutos ambientales e instrumentos de planificación incluyen la mitigación del cambio climático. La Política Nacional de Medio Ambiente, aprobada en el 2009, es el instrumento de planificación ambiental más general, que proporciona un marco para las políticas sectoriales, regionales y locales. Su objetivo es

“lograr la adaptación al cambio climático y establecer medidas de mitigación para lograr el desarrollo sostenible” (MINAM, 2009). El Plan Nacional de Acción Ambiental (PLANAA), aprobado en julio del 2011, es un instrumento de planificación ambiental de largo plazo (2021) orientado a cumplir con la Política Nacional de Medio Ambiente, y refleja las disposiciones del Acuerdo Nacional (MINAM, 2011).

Otras políticas sectoriales, como la Política Energética Nacional (que tiene un objetivo de participación del 5% de fuentes de energía no convencionales), el Plan Nacional de Uso Eficiente de Energía, el Programa Nacional de Conservación de Bosques y el Programa Nacional de Gestión de Residuos también son relevantes para las LEDS.

Más directamente, la Estrategia Nacional para el Cambio Climático (ENCC) es el instrumento que guía la gestión del cambio climático en el Perú. La ENCC es un marco de referencia para todas las entidades del gobierno central y los gobiernos regionales y locales. Una de sus líneas estratégicas es “el desarrollo de políticas y medidas orientadas a la gestión de las emisiones de gases de efecto invernadero para reducir el impacto del cambio climático” (MINAM, 2011). La ENCC ha sido objeto de un proceso de revisión desde el 2009. Recientemente, este proceso implicó la creación de siete grupos ad-hoc que tratan los temas de: Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques (REDD+), adaptación, mitigación, financiamiento, educación, negociaciones, y ciencia y tecnología; tratando de articularlo con los instrumentos gubernamentales existentes e involucrar a diferentes sectores en su proceso de aplicación, esperando ser promulgado en el 2014.

El Plan de Acción para la Adaptación y Mitigación del Cambio Climático, y las Directrices Nacionales para la Mitigación del Cambio Climático (DNMCC), ambos desarrollados en la Dirección de Cambio Climático en el MINAM, muestran la manera en que el Perú conceptualiza las acciones de mitigación. Estos instrumentos, si bien son útiles, sólo sirven como directrices y recomendaciones.

Las DNMCC proponen un esfuerzo nacional de mitigación que radica en el desarrollo de Programas Nacionales de Mitigación (PRONAMI), que fueron sugeridos inicialmente para ser desarrollados dentro de los sectores de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL): silvicultura y uso del suelo, residuos, energía, agricultura, transporte e industria. Más tarde, también se incluyó el sector de la construcción/vivienda. Las DNMCC también establecen en términos generales que cada PRONAMI debe ser coordinado por el respectivo sector y/o MINAM, y contar con un registro para dar cuenta de las acciones de mitigación y reducción de emisiones.

Por último, recientemente existe una iniciativa sectorial que está alineada con una futura LEDS. MEM, con la ayuda del BID ha trabajado en lo que se ha llamado la “Nueva Matriz Energética Sostenible” (NUMES), que es una Evaluación Ambiental Estratégica, sirviendo como instrumento de planificación para el sector energético para el período 2011-2040. Su principal objetivo es la diversificación de la matriz energética, priorizando las fuentes renovables.

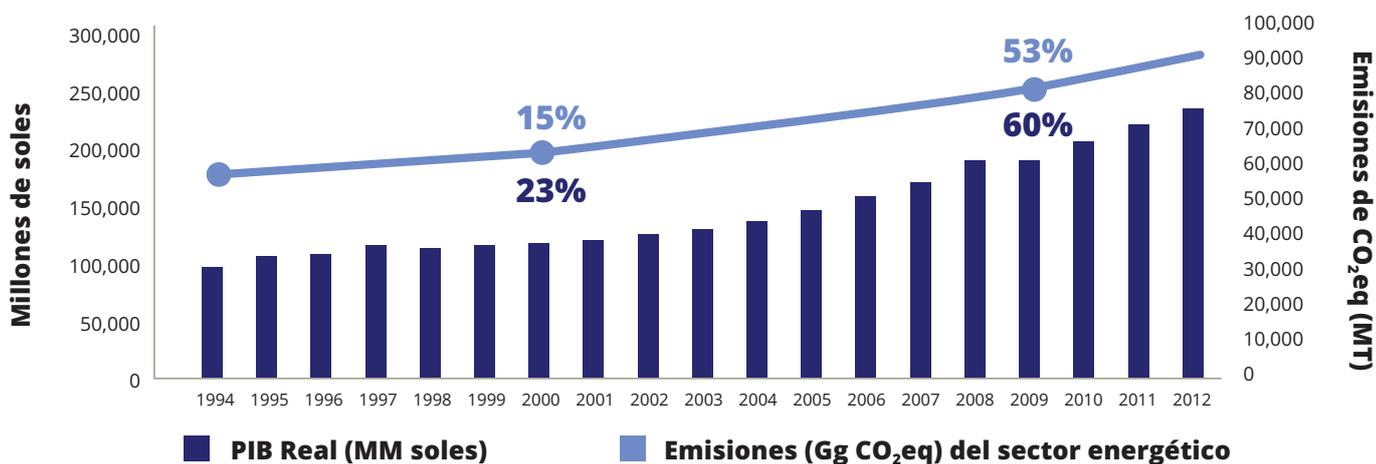
3 Entrevista a Paola Alfaro Mori, Especialista Medioambiental, CEPLAN (October 1st, 2013)

Tabla 3.1 Principales instrumentos normativos y de política relacionados con LEDS en sectores prioritarios

Sector Prioritario	Instrumento	Efecto
Residuos Sólidos	Ley General de Residuos Sólidos	Genera las condiciones propicias para la adecuada gestión de residuos: <ul style="list-style-type: none"> • Ordena que los gobiernos locales elaboren PIGARS (Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos). • Prohíbe la eliminación de residuos sólidos en vertederos no autorizados por DIGESA (Dirección General de Salud Ambiental). • Prohíbe el transporte de residuos sólidos por parte de empresas no autorizadas por DIGESA. • Incentivos adicionales/regulaciones serían necesarios para permitir las reducciones de GEI.
	Ley General de Salud	Establece cómo no se debe tratar los residuos peligrosos, y que su disposición final sea responsabilidad del generador de dichos residuos.
	Law Ley Orgánica Municipal	Declara que la gestión y la legislación del tratamiento de residuos sólidos es responsabilidad de los municipios provinciales y distritales, dependiendo de las capacidades. Además, indica que una de las funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima es organizar el Sistema de Tratamiento y Eliminación de Residuos Sólidos.
	Ley General del Ambiente	Establece que el tratamiento de residuos sólidos domésticos o comerciales sea responsabilidad de los gobiernos locales, y los de origen diferente sean responsabilidad del generador de dichos residuos hasta su adecuada disposición final.
	Ley que Regula la Actividad de los Recicladores	Contribuye a la protección, capacitación y promoción de los trabajadores de reciclaje, de su desarrollo social y laboral, promoviendo su formalización y asociación, lo que contribuye a mejorar la gestión de la reutilización de los residuos sólidos.
Energía	Ley de Concesiones Eléctricas (L.D. N°25844)	Establece requisitos diferenciados para otorgar autorizaciones definitivas para la generación de electricidad con recursos energéticos renovables (RER), con potencia instalada inferior a los 20 MW, como incentivos.
	L.D. 1002 Promoción de la Inversión para la Generación de Electricidad través de Energías Renovables	Da prioridad a la generación de electricidad con RER en despacho diario del Comité de Operaciones del Sistema (COES). Lo hace mediante el establecimiento de un costo variable de producción cero. Encomienda al regulador (OSINERGMIN) las facultades de subasta de proyectos RER.
	Ley General de Electrificación Rural (N ° 28749)	Promueve el desarrollo eficiente y sostenible de la electricidad rural, localidades aisladas y ciudades fronterizas. El Gobierno asume un papel secundario a través de la ejecución de Sistemas Eléctricos Rurales. Promueve el uso de RER como fuentes de generación de electricidad para las zonas rurales.
	L.D. 1058 que promueve la inversión en la generación eléctrica con centrales hidroeléctricas y otras fuentes renovables.	Establece un incentivo fiscal (amortización acelerada de maquinaria, equipos y obras civiles) para la inversión privada en actividades de generación de electricidad con energías hidráulica, eólica, solar, geotérmica, mareomotriz y biomasa.
	Ley de Promoción de Uso Eficiente de la Energía	Propone medidas para reducir el consumo de energía en 4 sectores prioritarios (residenciales, productivos y de servicios, gubernamentales y de transporte).
	Plan Referencial de Uso Eficiente de la Energía	Establece medidas concretas para reducir el consumo de energía en los 4 sectores antes mencionados.
	Política Energética Nacional del Perú 2010-2040	Uno de sus objetivos es tener una matriz energética diversificada, dando énfasis a las energías renovables y a la eficiencia energética. Establece directrices de política a largo plazo para cumplir con el objetivo planteado.
Silvicultura	Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (N° 29763)	Apoya la gobernanza forestal necesaria para el control de emisiones. Algunas de las principales mejoras son: Crear el Servicio Forestal Nacional (SERFOR) encargado de la zonificación forestal, manteniendo al MINAM como autoridad nacional para la planificación forestal. <ul style="list-style-type: none"> • Crear el sistema de tierras forestales. • Prohibir el cambio de uso del suelo para la agricultura. • Permitir que la expedición de permisos para los pequeños propietarios que deseen instalar sistemas agroforestales o utilizar áreas de bosque permanezca mientras se mantenga la cubierta forestal. • Asignar funciones de gestión forestal a los gobiernos regionales, a través de las Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS).

Fuente: Libélula, Comunicación, Ambiente y Desarrollo.

Gráfica 3.1 Crecimiento económico y emisiones



Fuente: Estadísticas Económicas del BCRP. Comunicación Nacional 2. Datos preliminares PlanCC

3.1.5 Marcos regulatorios sectoriales aplicables a las LEDS

El siguiente cuadro resume los principales instrumentos de regulación que son relevantes para las LEDS en sectores prioritarios (en relación con los compromisos voluntarios de Perú en el CMNUCC). Estos instrumentos reglamentarios y políticos representan una oportunidad para la integración de las LEDS en los procesos presupuestarios y de planificación.

3.2 Contexto de cambio climático

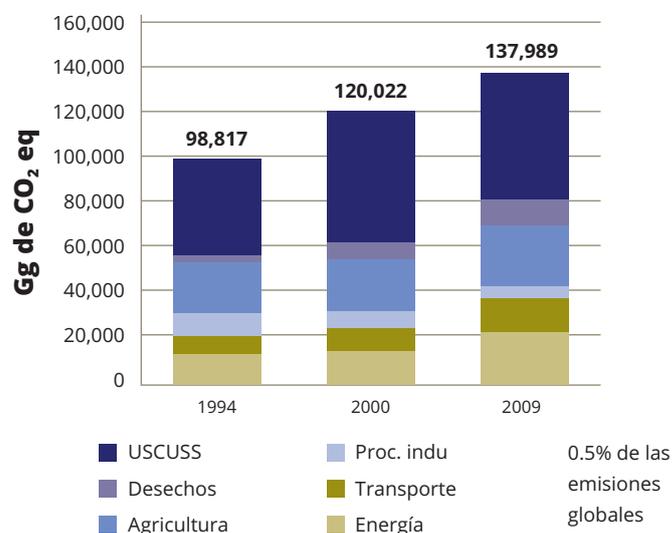
El Perú es un país altamente vulnerable. Si la temperatura máxima se elevara 2°C y la variabilidad de las precipitaciones aumentara un 20%, habría una pérdida del 6% del PIB potencial en el 2030, mientras que en el año 2050 dichas pérdidas superarían el 20%. La adopción de medidas globales adecuadas encaminadas a estabilizar el clima en el 2030 permitiría la reducción de dichas pérdidas a menos de un tercio (Vargas, 2009). Estudios más recientes confirman las pérdidas de miles de millones de dólares en las próximas décadas (Gil et al, 2013).

El “Estudio de Flujos Financieros y de Inversiones para el Cambio Climático” calculó que el Perú requerirá más de US\$ 2,4 mil millones hasta el 2030 para aplicar las medidas prioritarias de adaptación en los sectores de la agricultura, el agua y la pesca (PNUD, 2011). Estas medidas incluyen proyectos sectoriales para reducir la vulnerabilidad, a través del fortalecimiento institucional. Entre las recomendaciones de política de dicho informe se encuentran: la mejora de las normas ambientales, el aumento de la eficiencia del gasto público y la participación del sector privado y específicamente las instituciones financieras.

Mientras que la contribución actual del Perú a las emisiones globales es inferior al 0,5% (PlanCC, 2013), el crecimiento económico sostenido del país está muy ligado al aumento de las emisiones, como se muestra en el siguiente cuadro.

Con una composición de emisiones que muestra el predominio del sector de Uso del suelo, Cambio de Uso del suelo y Silvicultura (USCUSS) y la creciente importancia del sector energético (Cuadro 3.2), del 2000 al 2009, las emisiones del Perú aumentaron de 115,3 Mt CO₂eq a 146,8 Mt CO₂eq. El crecimiento de las emisiones en los sectores agrícola, energía, transporte e industria fue respectivamente de 61%, 55%, 49% y 50% en 9 años; mientras que las emisiones en el

Gráfica 3.2 Composición de emisiones GEI años 1994, 2000 y 2009



Fuente: PlanCC. Presentación al Equipo Nacional de Prospectiva, 4 de julio de 2013.

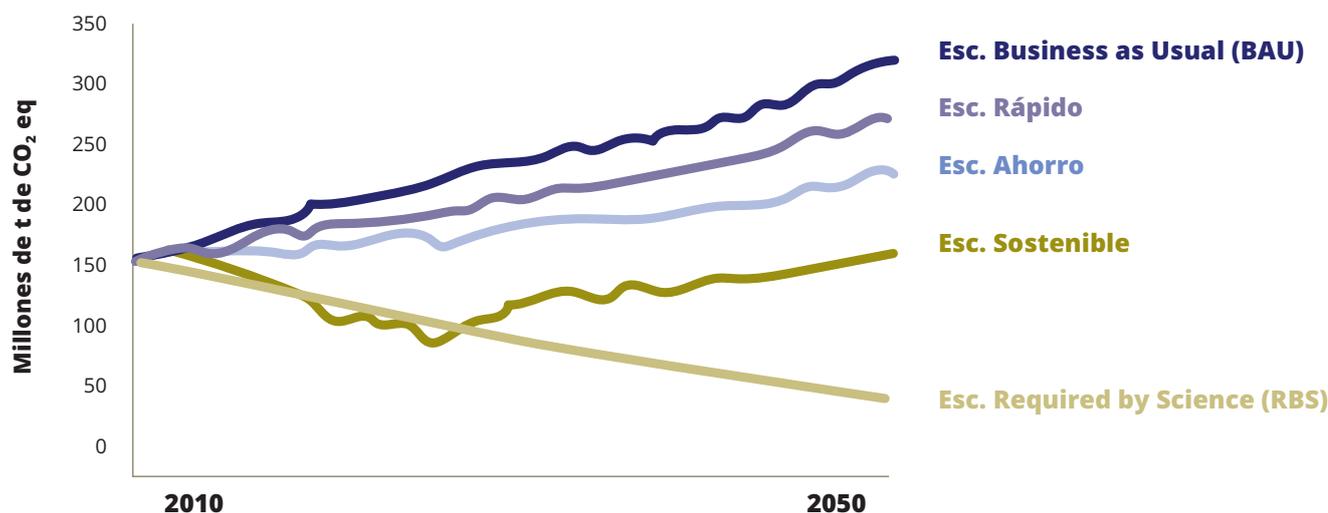
sector de los residuos se incrementaron en un 30% (MINAM, 2012).

Estimaciones recientes, realizadas en el marco del Proyecto PlanCC (MAPS Perú) muestran que un escenario de “Business as Usual” (BAU) daría lugar a niveles de emisión de hasta 8 tCO₂ eq per cápita (bajo el supuesto de que la población crezca hasta 40 millones de dólares) para el 2050. (PlanCC, 2014). El Cuadro 3.3 muestra la “brecha” de las reducciones de emisiones para el 2050 teniendo en cuenta el BAU, requerido por los escenarios de ciencia y equidad desarrollados bajo el Proyecto PlanCC.

3.3 Respuestas climáticas actuales

Hay pruebas científicas y económicas concluyentes de que el BAU conducirá al Perú hacia un escenario complejo y peligroso, y por lo tanto, al ser una economía en crecimiento podría beneficiarse de un esfuerzo de políticas claras para integrar metas de desarrollo económico y social, gestión ambiental, reducción de emisiones y resiliencia al clima. Tal esfuerzo político incorporaría el desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima dentro de todas las intervenciones a nivel nacional y sub-nacional. Por ejemplo,

Gráfica 3.3 Escenarios de emisiones de GEI para el Perú



Fuente: PlanCC2014.

esto puede tomar la forma de una estrategia de desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima. A pesar de la falta de la misma, existen iniciativas positivas en los sectores público y privado que están promoviendo activamente los objetivos de bajas emisiones. Con base en las respuestas emergentes en curso en el corto, mediano y largo plazo, el Perú puede ser clasificado en fase preliminar de su respuesta al cambio climático con un enfoque principal en el trabajo de “preparación”, en la política, la planificación, y ejecución, incluida la evaluación de la tecnología y los niveles institucionales.

3.3.1 Compromisos de mitigación

El marco para el desarrollo bajo en emisiones está dado por los tres compromisos voluntarios para el 2021, el cual el Gobierno – liderado por el Ministerio del Ambiente – ha presentado como NAMAs incluido en el Acuerdo de Cancún de la CMNUCC⁴ incluyendo:

- i) Una tasa neta de disminución de emisiones equivalente a cero en el Uso del Suelo, Cambio de Uso y Silvicultura de categoría GEI, con una reducción estimada del 45% de las emisiones de GEI respecto al año 2000, y un potencial de alrededor de 50 Mt CO₂eq en las emisiones evitadas.
- ii) Modificación de la matriz energética nacional, de modo que la energía renovable no convencional y la energía hidroeléctrica, en conjunto, representen al menos el 40% de la energía total consumida en el país, con una reducción estimada del 28% de las emisiones respecto al año 2000 en el sector, y un potencial de 7 Mt CO₂eq emisiones evitadas.
- iii) Reducción de emisiones de la gestión de residuos sólidos, con un estimado de 7 Mt CO₂eq en emisiones evitadas.

3.3.2 Esfuerzos sectoriales

Teniendo en cuenta un proceso a largo plazo de transformación hacia un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima, el Perú se encuentra todavía en la fase de pre-inversión o “preparación”.

A pesar de la importancia de las diferentes partes interesadas, involucradas en este proceso preparatorio para el desarrollo de LEDS, cabe destacar el papel crucial que juegan cuatro ministerios particulares:

- i) El Ministerio del Medio Ambiente (MINAM), encargado de la gestión del cambio climático y el punto focal de dos de los tres sectores cubiertos por los compromisos de mitigación voluntarios internacionales del Perú; gestión de bosques (conservación y gestión sostenible) y residuos;
- ii) El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), como autoridad para la política económica, fiscal y tributaria;
- iii) El Ministerio de Energía y Minas (MEM), como la autoridad principal de los sectores que representan la mayor parte del crecimiento del PIB, la inversión extranjera directa y también aquellos sectores más relacionados al incremento de los conflictos socio-ambientales; y
- iv) El Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), que se ocupa de la agricultura y la producción forestal.

La inversión en ciencia, tecnología e innovación es la clave para el desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima, y por lo tanto el ecosistema de instituciones que se ocupan de estos temas en el Perú también es relevante. El Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC) ha participado en proyectos de cambio climático, sin embargo, no se ocupa del cambio climático de manera explícita. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la inversión del Perú en esta área es cinco veces menor que el promedio de inversión en la región. Sin embargo, es posible que la brecha se reduzca a la mitad en los próximos cinco años debido al aumento previsto de la inversión. En el 2012 la inversión se duplicó, pasando del 0,11% del PIB al 0,23%.

4 Nota OOH/2010/03 de la Embajada del Perú en Alemania a la Secretaría de CMNUCC del 21 de junio, 2010.

Disponible en http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/perucphaccord_app2.pdf [consultado el 19 de julio, 2011]

5 <http://www.elperuano.pe/edicion/noticia-bid-inversion-tecnologia-se-duplico-2012-8820.aspx#.UpTBLcRLMms>

Dado que el mandato real fue dado a través de los compromisos voluntarios del Perú a la CMNUCC, es relevante hacer un seguimiento de ellos. El cuadro 3.2 resume la fase de desarrollo de estos compromisos:

Tabla 3.2 Estado de los compromisos voluntarios presentados por el Perú a la CMNUCC

Objetivo de Mitigación	Fase de Desarrollo
Una tasa neta de disminución de emisiones equivalente a cero en el Uso del Suelo, Cambio de Uso y Silvicultura de categoría GEI, con una reducción estimada del 45% de las emisiones de GEI respecto al año 2000, y un potencial de alrededor de 50 Mt CO ₂ eq en las emisiones evitadas.	<p>El Programa Nacional de Conservación de Bosques ha sido establecido dentro del MINAM y – en coordinación con la Dirección de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos – sirve ahora como un paraguas que articula los instrumentos y los esfuerzos hacia la meta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nueva Ley Forestal • Plan de Inversión Forestal • Estrategia REDD+
Asegurar la modificación de la matriz energética nacional, de modo que la energía renovable no convencional y la energía hidroeléctrica, en conjunto, representen al menos el 40% de la energía total consumida en el país, con una reducción estimada del 28% de las emisiones respecto al año 2000 en el sector, y un potencial de 7 Mt CO ₂ eq emisiones evitadas.	<p>Energías Renovables: Una Política Nacional estipula objetivos para las energías renovables (40%) y las energías renovables no convencionales (5%). En el 2010, la energía hidráulica y la biomasa representaron el 26% del consumo final total. Las fuentes renovables no convencionales (solar, eólica, geotérmica) tienen una participación insignificante. En este sentido, el Perú está en la actualidad lejos en un 14% de alcanzar el objetivo.</p> <p>Eficiencia energética: El Plan de Eficiencia Energética está siendo actualizado, y está parcialmente implementado. Estudios recientes sugieren que los principales sectores económicos del Perú pueden lograr reducciones en el consumo de energía de hasta el 20% en algunos casos, a través de la eficiencia energética (RENOVO SAC, 2013).</p> <p>Electrificación rural: En julio del 2013, el MEM lanzó el Programa Nacional de Electrificación Fotovoltaica Domiciliar que tiene la intención de invertir más de US\$ 200 MM con el objetivo de alcanzar el 95% de la población total con acceso a la electricidad a finales del 2016 (PlanetSave). Una inversión total de US\$ 1.200 MM se ha calculado para el período 2012-2021, sólo en relación a la electrificación rural con uso de energía renovable (RENOVO SAC, 2013)</p> <p>NAMAs: los esfuerzos de diseño de NAMAs en la iluminación eficiente, el sector de la construcción y las actividades de conversión de residuos en energía en el sector agrícola.</p>
Llevar a cabo un programa nacional centrado en la construcción de rellenos sanitarios en 31 ciudades grandes y medianas de todo el país lo que reducirá un estimado de 7 toneladas de CO ₂ eq.	<p>MINAM articula instrumentos y esfuerzos hacia el objetivo, el cual se incluye en el Plan Nacional de Acción Ambiental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley e Instrumentos de Residuos Sólidos • Proyecto de implementación de vertedero a gran escala financiado por JICA. • Desarrollo de NAMA.

Fuente: Actualización de Postigo et al, 2011

Además, cinco NAMAs se han registrado en NAMA-database. está desarrollando su estudio de viabilidad, como se muestra en el org, de los cuales cuatro se encuentran en fase de concepto y una siguiente cuadro:

Tabla 3.3 Estado de los compromisos voluntarios presentados por el Perú a la CMNUCC

Fase	Nombre	Sector	Descripción
Concepto	Industria de la construcción: cemento, ladrillo y hierro y acero	Construcción	Reducción del consumo de energía a través de la implementación de tecnologías de iluminación eficientes en zonas residenciales, industriales y públicas.
Concepto	Energía Renovable y Eficiencia Energética (GEF)	Energía	Diseño e implementación de NAMAs en el sector de distribución de la energía y en los diferentes sectores de uso final de la energía.
Concepto	Uso de residuos agrícolas para la producción de energía	Energía	Ampliar y mejorar la transformación de residuos agrícolas en energía. Mecanismos financieros que faciliten a los agricultores y las agroindustrias a acceder al capital necesario que les permita cubrir los costos de inversión en tecnologías, infraestructura y mantenimiento.
Concepto	Construcción Baja en Emisiones	Construcción	Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a través de acciones de mitigación en la construcción baja en emisiones.
Estudio de Viabilidad	Inventario de Residuos e identificación de opciones de NAMAs	Residuos	Preparación para una variedad de NAMAs que permitan el cumplimiento de los objetivos de recolección y disposición de residuos, reciclaje y transformación de la energía.

Fuente: Base de Datos NAMA. Libélula Comunicación, Ambiente y Desarrollo

3.3.3 Esfuerzos subnacionales

Dos estatutos establecen un marco para las iniciativas de integración subnacional de las LEDS futuras. Desde el 2002, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N°27867) establece que todos los Gobiernos Regionales deben “formular, coordinar, conducir y supervisar la aplicación de las Estrategias Regionales sobre (...) el Cambio Climático, en el marco de las estrategias nacionales relacionadas”. Consecuentemente, la ENCC establece que los gobiernos regionales son responsables de la realización de los objetivos incluidos en el mismo.

Como muestra el Cuadro 3.4, a partir de diciembre del 2012 sólo nueve de las veinticinco regiones elaboraron Estrategias de Cambio Climático Regional (la mayoría de ellas se enfocaron en la adaptación en lugar de la mitigación), pero la mayoría de las restantes han creado grupos de trabajo oficiales con el fin de elaborar dichas estrategias (Libélula, 2011).

Tanto la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales como la ENCC confieren y comparten la iniciativa y la responsabilidad por el cambio climático a los gobiernos regionales, promoviendo la descentralización de la planificación y la gestión ambiental. Esto crea la base para la autonomía económica por parte de los gobiernos regionales del Perú, ya que son capaces de utilizar una parte importante del presupuesto público para la ejecución de programas y actividades con un enfoque regional directo. Sin embargo, existen limitaciones en la capacidad de implementación de estos gobiernos subnacionales en términos de los recursos y capacidades disponibles para ellos.

Los esfuerzos para encontrar maneras de hacer que la conservación forestal sea más atractiva al aumentar el valor de los bosques en pie a través del mecanismo REDD+ también es relevante al nivel subnacional. El enfoque del Perú hacia REDD+ es un enfoque “anidado”. Esto significa que aunque hay un objetivo final de reducir la deforestación a nivel nacional – en el supuesto subyacente de que un sistema nacional de vigilancia y de que los objetivos y las políticas nacionales estén en su lugar – se están llevando a cabo actividades preparatorias en todos los niveles: nacional, regional (subnacional) y de proyecto. A nivel de proyecto, ya que todavía

no hay lineamientos oficiales de la CMNUCC, los proyectos están reduciendo la deforestación en sus áreas de influencia y generando créditos de compensación para los mercados voluntarios de carbono. Una de las principales cuestiones pendientes para la implementación subnacional es el establecimiento de disposiciones para la redistribución de beneficios.

A pesar de que el mecanismo REDD+ no se ha aplicado plenamente en el Perú, veintiún proyectos REDD+ en nueve regiones están en desarrollo o implementación. San Martín y Madre de Dios son dos de las regiones que están más avanzadas en la implementación REDD+, incluyendo cuatro proyectos que actualmente generan créditos de carbono en el mercado voluntario (Libélula, 2012).

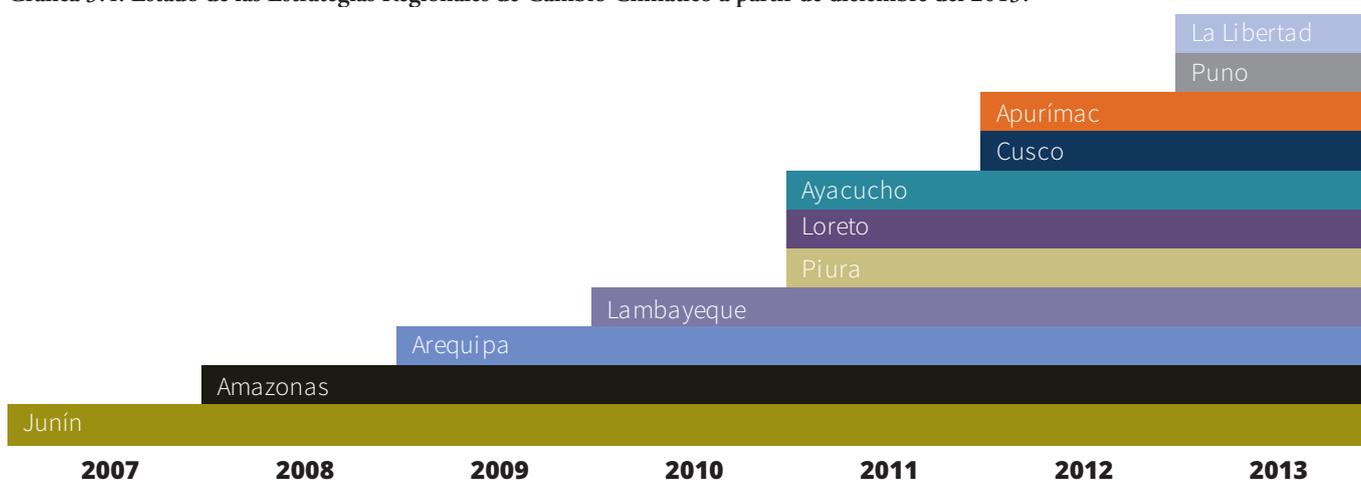
Además, existe una promoción de iniciativas y acciones para movilizar los recursos significativos orientados a reducir la deforestación y la degradación de bosques en el marco del Programa de Inversión Forestal (PIF). El principal propósito del PIF es respaldar los esfuerzos del Perú para reducir las emisiones de GEI generadas por la deforestación y la degradación de los bosques, e incrementar las reservas de carbono en panoramas forestales sostenibles.

3.4 Programa actual de cambio climático e iniciativas de proyectos

Muchos actores diferentes participan en una o más iniciativas de mitigación y adaptación, y deberán comprometerse en el desarrollo e implementación de LEDS a fin de evitar duplicidad y hacer uso eficiente y eficaz de los recursos disponibles. El Apéndice 1 presenta una lista no exhaustiva⁶ de las iniciativas en curso para la gestión del cambio climático, los actores involucrados y las fuentes de financiación, tanto de corte transversal como para los tres sectores prioritarios; siendo estos la silvicultura, la energía y los residuos.

La tabla muestra que se ha producido un rápido crecimiento de las iniciativas en los últimos años y que ha aumentado el interés por parte de los donantes y los organismos de cooperación. Las intervenciones van desde programas integrales para el desarrollo de políticas (como PlanCC) a pequeños proyectos de intervención

Gráfica 3.4. Estado de las Estrategias Regionales de Cambio Climático a partir de diciembre del 2013.



Fuente: Quijandría, Gabriel. Presentación en el Interclima 2012. Libélula, Comunicación, Ambiente y Desarrollo

⁶ MINAM está llevando a cabo una actualización de la presente lista no exhaustiva con la ayuda de la consultora A2G bajo la preparación de un Plan de trabajo para la Mitigación, también ha solicitado a la GIZ que prepare una lista preliminar que contenga información más detallada.

(varios proyectos de eficiencia energética, proyectos de I+D con el apoyo de la Cooperación Finlandesa). Los actores públicos como MEF, MTC, MINAGRI y MEM se están involucrando a través de la dirección de proyectos estratégicos de cambio climático y a través de la participación en el diseño de NAMAs. Existe también un aumento de la prestación de servicios de investigación y consultoría, aunque esto está todavía muy centrado a unas pocas organizaciones. El apoyo a los programas de conservación de los bosques y de REDD+ es grande y está articulado por MINAM y MINAGRI.

El Recuadro 1 profundiza en los objetivos y el enfoque del PlanCC. El proyecto tiene especial relevancia ya que – bajo la dirección de cuatro entidades gubernamentales lideradas por el MINAM – se le ha confiado la tarea de realizar el trabajo técnico para definir la posible contribución determinada nacionalmente que se tiene previsto incluir en el acuerdo climático del 2015, además de los tres compromisos voluntarios bajo el Acuerdo de Cancún de la CMNUCC.

Recuadro 3.1 Proyecto PlanCC

El proyecto PlanCC fue diseñado como una forma de verificar la viabilidad de los compromisos voluntarios. El proyecto tiene como objetivo establecer las bases para un desarrollo bajo en emisiones mediante el desarrollo de las pruebas necesarias y proporcionando una plataforma de coordinación para incrementar las iniciativas de mitigación. El PlanCC ha sido concebido como el mecanismo encargado de desarrollar la base sobre la que se articula una Estrategia de Desarrollo Bajo en Emisiones y Resiliente al Clima (LEDS) peruana, a través de un proceso que combina la investigación y la consulta en virtud de un fuerte mandato gubernamental.

El proceso tiene como objetivo fortalecer las capacidades para el diálogo nacional y crear una sólida base de pruebas para hacer frente a la mitigación del cambio climático y su integración en la planificación del desarrollo.

A pesar de que existen importantes iniciativas en curso en el Perú apoyadas por varios socios para el desarrollo, el panorama sigue estando fragmentado y descoordinado, con limitado seguimiento de los impactos y la sostenibilidad de las intervenciones a nivel nacional y subnacional.

3.5 Análisis de oportunidades y barreras para LEDS en el Perú

Al reflexionar sobre el desarrollo antes mencionado y el contexto climático para el Perú y su estado actual de transición y preparación para una respuesta política integrada, existen varias oportunidades, retos y asuntos potencialmente nuevos que surgen como consecuencia de la situación actual que se explica a continuación. Estas cuestiones tienen potencial para i) informar sobre los esfuerzos de preparación adicionales; ii) profundizar el diálogo y el compromiso entre los departamentos gubernamentales a nivel nacional y sub-nacional y con las comunidades peruanas, sus socios del sector privado y de desarrollo; iii) desarrollar un plan de implementación integrada y v) crear vías de financiamiento sólidas para la estrategia de cambio

climático del Perú basada en su desarrollo y prioridades, capacidades y necesidades climáticas.

3.5.1 Desafíos

- La lenta integración del cambio climático en el BAU. El BAU sigue siendo la opción por defecto para el desarrollo, tanto en el gobierno como en el sector privado. El interés del Ministerio de Energía y Minas en el cambio climático (incluso en las cuestiones ambientales) ha sido escaso, y sobre todo en lo relacionado con las situaciones de conflicto socio-ambientales alrededor de las actividades energéticas y mineras. Cualquier progreso futuro en materia de cambio climático debe tener en cuenta al sector energético como motor de la economía y como una fuente cada vez mayor de emisiones de GEI en un escenario BAU. Además, las decisiones de los consumidores no son motivadas por consideraciones ambientales, por lo que difundir los impactos en el día a día del cambio climático en áreas geográficas específicas podrían crear conciencia.
- La capacidad de ejecución de las leyes está en proceso de consolidación: Muchas de las leyes que conforman el marco normativo propicio para una LEDS aún no están reguladas en detalle y las instituciones ambientales encargadas de la ejecución, como las Organizaciones Reguladoras Nacionales (OEFA y OSINFOR), son relativamente nuevas. A nivel subnacional, muchas de las funciones de ejecución se han transferido a los gobiernos regionales que aún se encuentran en proceso de aprendizaje y que carecen de capacidades y recursos apropiados.
- Un marco regulatorio no armonizado: Las “reglas del juego” actuales para el Perú – tanto para la gestión ambiental como la gestión de cambio climático – se encuentran en proceso de armonización, lo que puede aumentar la percepción incorrecta de las principales partes interesadas de que la gestión ambiental es un obstáculo para la inversión. Un nuevo marco normativo armonizado, coherente y claro tendría un gran impacto tanto en la financiación pública como privada.
- Estrategia nacional de cambio climático actualizada se encuentra en revisión: Hay una carencia actual de una política cohesiva “de cobertura” que reúna todos los marcos existentes. La estrategia nacional de cambio climático se encuentra en revisión y aún no ha sido aprobada oficialmente. Por lo tanto, no existe una sola vía clara a nivel nacional, lo que propicia acciones descoordinadas, dificulta la coordinación, superpone autoridades/funciones y objetivos dispares.
- Mala calidad y disponibilidad de datos: Los sistemas de información, tanto para la gestión de las emisiones de gases de efecto invernadero (y la deforestación como fuente) como para el seguimiento del financiamiento climático no están en su lugar. Por otra parte, la calidad de los datos sobre las emisiones es baja y no se produce de forma sistemática.
- Limitada Inversión en investigación, desarrollo tecnológico e innovación: Esta barrera es generalizada en todos los sectores, pero la inversión en investigación, desarrollo e innovación en temas climáticos es particularmente baja.

- Limitaciones para la absorción financiera: No existe una estructura clara dentro de las finanzas públicas para movilizar recursos financieros con una perspectiva de cambio climático, a pesar de tener las herramientas adecuadas para la financiación (es decir, el presupuesto por resultados y programas de inversión pública). Además, el Perú actualmente viene recibiendo financiamiento internacional, pero este no se está utilizando de manera efectiva porque no hay mecanismos institucionales adecuados ni tampoco claridad sobre las necesidades de inversión. Por lo tanto, múltiples fuentes, tales como el apoyo internacional, los mercados financieros y la inversión del sector privado (en sus diversas formas), junto con las finanzas públicas, necesitan ser estructuradas y ensambladas adecuadamente para permitir el eficaz financiamiento climático. En esta etapa, el Perú carece de la arquitectura financiera correcta para canalizar eficientemente los recursos hacia las necesidades de cambio climático.
- Falta de capacidades a nivel subnacional: A pesar de tener leyes que establecen un marco para la acción subnacional, los gobiernos regionales y locales carecen de la capacidad necesaria para gestionar el cambio climático. Por lo tanto, es difícil alinear el comportamiento de los consumidores y los agentes del sector privado con un plan de LEDES desde una perspectiva de gobierno subnacional.

3.5.2 Oportunidades

- Crecimiento económico del Perú: Los indicadores de crecimiento económico continuo y la mejora de los indicadores de desarrollo aumentan la capacidad del Perú para elevar y trasladar los recursos y esfuerzos hacia el cambio climático. En el marco de la infraestructura y las opciones de desarrollo disponibles en el Perú, tomar decisiones activas hacia LEDES y la resiliencia podrían influenciar el crecimiento y mantener la competitividad en el largo plazo.
- Necesidades de infraestructura substanciales: La brecha de infraestructura en el Perú se ha calculado en aproximadamente US\$ 88,000 millones de inversión requerida del 2012 al 2021 (AFIN, 2012), incluyendo cobertura de agua y energía. Sectores clave de inversión son energía y transporte, ambos muy relevantes en términos de intensidad de carbono. Este vacío podría llenarse utilizando las consideraciones climáticas para bajas emisiones y una mayor capacidad de resiliencia. La diversidad del ecosistema en el Perú ofrece una variedad de fuentes de energía no convencionales y la prestación de servicios ambientales.
- La gestión de conflictos sociales y el aumento de la eficiencia/productividad como prioridad de la agenda económica: Como revelaron los informes de la Comisión Multisectorial y el MME, la gestión de conflictos sociales y el aumento de la productividad son las principales prioridades gubernamentales. El hecho de que existen conexiones reales y relevantes entre estas áreas prioritarias y el cambio climático (por ejemplo: conflictos sociales relacionados a los recursos hídricos en la industria de la minería, cuya disponibilidad está muy vinculada al cambio climático) representa una oportunidad para avanzar en la mitigación y adaptación al cambio climático mientras

que se evitan futuros conflictos causados por la colisión de intereses económicos y ambientales y el aumento de la eficiencia económica. Las instituciones privadas también han tomado conciencia de la necesidad de mejorar su desempeño ambiental, ya que su forma habitual de hacer negocios ha dado lugar a la inestabilidad social y otros costos.

- El aumento de la bases científicas y técnicas: Iniciativas como el estudio de impactos del cambio climático en la economía peruana, PlanCC e Interclima (foro anual de cambio climático) – junto con la actual Comisión Intersectorial y plataformas de participación dirigidas por el MINAM en el contexto de la COP20 – las cuales aumentan la base de pruebas y proporcionan espacios para la gestión del conocimiento- son señales fuertes de que el Perú está dispuesto a mejorar su base de información y pruebas, la que ha estado históricamente debajo del promedio en la región, e incluye instancias para compartir, reportar y establecer prioridades.
- El creciente interés de las instituciones públicas: Todavía existe un largo camino por recorrer para que sea una parte central de la actividad y la planificación pública y gubernamental, sin embargo las iniciativas actuales muestran un aumento de la conciencia sobre el cambio climático entre las autoridades pertinentes. En el contexto de los programas estratégicos de cambio climático y el desarrollo de NAMAs, ministerios nacionales y otras instituciones han comenzado a trabajar juntos de manera coordinada.
- Apoyo político potencial: Desde que se anunció que el Perú sería el anfitrión de la 20ª COP, ha habido una creciente toma de conciencia y apoyo político a la acción climática. La publicación de un primer borrador de una Ley de Cambio Climático en el Congreso ha puesto en marcha las consideraciones del asunto entre los legisladores. Siguiendo el mismo criterio, GLOBE (Organización Global de Legisladores por un Medio Ambiente Balanceado) ha comenzado a trabajar con los legisladores peruanos.

Clima estado de preparación del sistema financiero Peruano para la inversión climática

De acuerdo con el último informe del Fondo Monetario Internacional o FMI, el Perú se ha convertido en una de las economías más estables y de más rápido crecimiento de la región. Durante el período 2002-2012 la economía peruana casi se duplicó, y el PIB real creció un porcentaje del 6,5% (FMI, 2013). Este crecimiento económico ha transformado al Perú de una economía impulsada por los factores a una economía impulsada por la eficiencia, donde la educación superior, los mercados de bienes eficientes, los mercados financieros desarrollados, y los grandes mercados extranjeros son los estímulos principales de la economía nacional es (Foro Económico Mundial, 2012).

La siguiente sección intenta describir (y cuantificar en la medida de lo posible) la gobernanza financiera y de inversión, así como los instrumentos y flujos financieros dirigidos hacia el desarrollo resiliente y bajo en emisiones en el Perú. Dado que no existen definiciones acordadas de “financiamiento climático” para el país, ni mecanismos para hacer un seguimiento y cuantificación sistemática de estos flujos, se plantea aquí una categorización de los sub-sistemas y fuentes financieras en términos de: sector público nacional, sector privado nacional y cooperación internacional.

Es importante anotar que está fuera del alcance de este documento la reflexión sobre la estructura de gobierno de las instituciones, sus capacidades individuales y su razón fundamental para apoyar

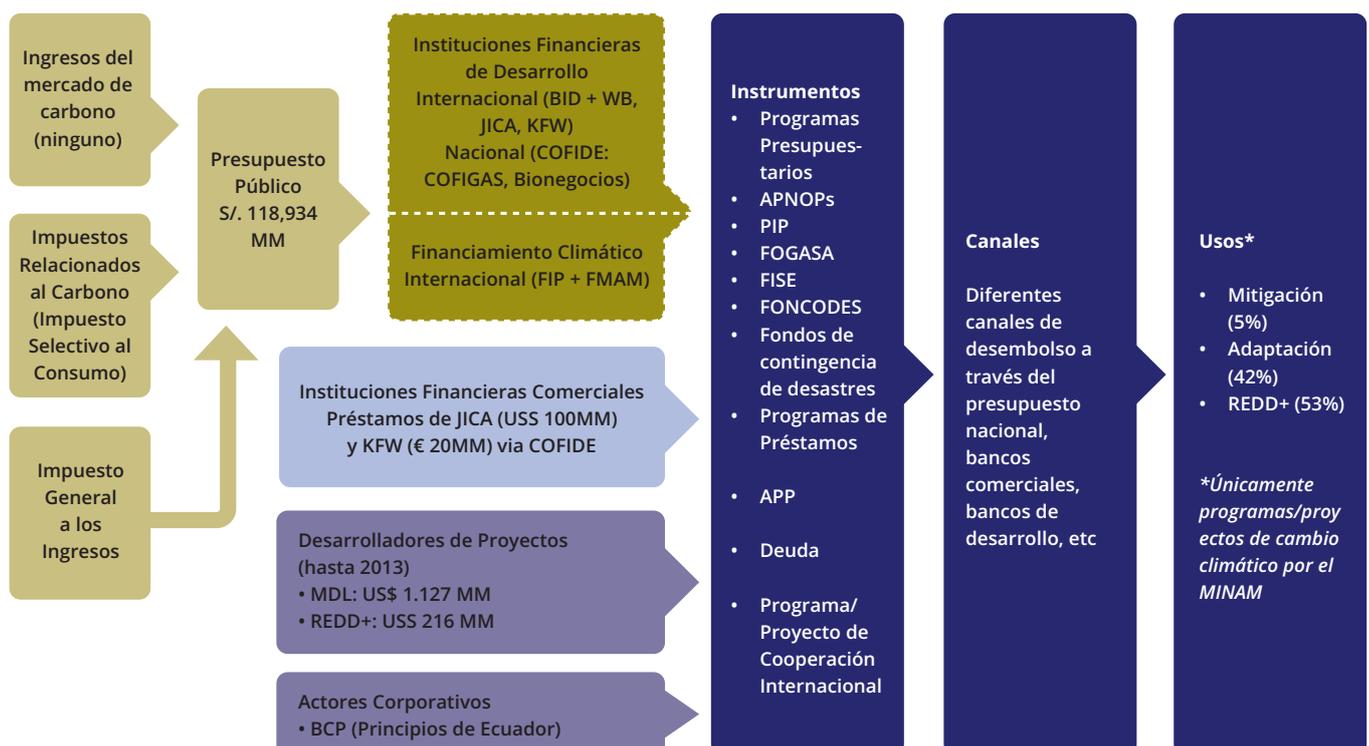
el cambio climático. Esto es potencialmente un área de trabajo adicional para el Perú. Sin embargo, siempre que sea posible, se han añadido reflexiones que abordan estos temas.

4.1 Financiamiento de la acción climática en el Perú

Se necesitarán recursos financieros significativos para ayudar al Perú a abordar adecuadamente el cambio climático. El cuadro 4.1 muestra una aproximación de los flujos del financiamiento climático actual en el Perú, teniendo en cuenta tanto las fuentes nacionales como internacionales. En cuanto a los usos, se hacen varios supuestos sobre lo que constituye un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima en el Perú. Este cuadro se presenta solo como un resumen de la información y utiliza representaciones para determinar las cantidades y porcentajes que son sólo indicativos. Será necesario que este perfil coincida con una correspondiente evaluación de las necesidades financieras, derivada de las estrategias bajas en emisiones del Perú y relacionadas a las políticas de cambio climático.

En este análisis los recursos procedentes del Presupuesto Público aprobado anualmente se han identificado como fuentes pertinentes de financiamiento climático. Los fondos para el clima y las instituciones financieras de desarrollo, que son de fuentes internacionales, se han identificado también como fuentes importantes de financiamiento

Gráfica 4.1 Diagrama de flujo del financiamiento climático – Perú 2013



Fuente: Adaptado de los autores de la Iniciativa de Políticas Climáticas

climático. Por otra parte, las instituciones financieras comerciales podrían incrementar potencialmente los recursos financieros proporcionados, mientras que los actores privados cumplen una función importante en el suministro de recursos financieros, incluyendo promotores de proyectos para el cambio climático y actores corporativos que articulan medidas de riesgo del cambio climático en la evaluación de préstamos corporativos.

4.2 Finanzas públicas nacionales

Las consideraciones en materia fiscal son clave para la elaboración e implementación exitosa de LEDS. Uno de los principales objetivos de una estrategia de este tipo es fomentar el desarrollo y la transición hacia una economía baja en emisiones y resiliente al clima. Por otra parte, el papel crítico del gobierno a través de los fondos públicos como catalizador de la financiación privada, ha sido ampliamente estudiado.

El Marco Macroeconómico Multianual (MMM) actualizado, mostró que el gasto público podría aumentar de 98 mil millones de soles en el 2012 a 146 mil millones en 2016. La expansión previsible del gasto público requiere el aumento de la carga fiscal y la reducción de los niveles de evasión y elusión. Se proyecta que para el año 2016 la deuda pública deberá ser reducida a niveles de 17% del PIB (MEF, 2013).

Las finanzas públicas desempeñan un papel importante en las tempranas etapas de la transición a una economía baja en emisiones y resiliente al clima, y por lo tanto, dentro de los marcos y presupuestos existentes hay oportunidades para incorporar el cambio climático. En cuanto a la gestión de riesgo y el objetivo de atraer la participación del sector privado en la respuesta al cambio climático del gobierno las finanzas públicas pueden establecer cimientos sólidos utilizando diversos mecanismos, como políticas progresistas, instrumentos fiscales adecuados y mecanismos de mercado para avanzar en la acción climática.

La siguiente subsección presenta una breve explicación del sistema de finanzas públicas en el Perú, incluyendo sus principales instituciones. También presenta instrumentos financieros públicos e incentivos utilizados actualmente o con potencial para la movilización de recursos para la gestión del riesgo climático (adaptación) y reducción de emisiones.

4.2.1 Instituciones financieras públicas primarias involucradas en el financiamiento climático

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es un organismo del Poder Ejecutivo, cuya organización, competencia y funcionamiento se rige por el Decreto Legislativo N°183. Es responsable de la planificación, dirección y control de cuestiones presupuestarias, de tesorería, endeudamiento, contabilidad, política fiscal, inversión pública y política económica y social. También diseña, establece, implementa y supervisa la política nacional y sectorial⁷. El propósito del MEF es armonizar la actividad económica nacional para promover el funcionamiento del mercado y la mejora continua de la productividad, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

Con base en la creciente conciencia de los efectos del cambio

climático sobre la economía⁸, el MEF ha ido incorporando las consideraciones ambientales dentro de sus facultades y estructura orgánica con el objetivo de mejorar la formulación de políticas y la toma de decisiones (Galarza, 2012).

Uno de los principales instrumentos utilizados por el MEF es el MMM, un conjunto de políticas y proyecciones económicas basadas en un período de 3 años. Su objetivo es la formulación de acciones y medidas en un plazo de tiempo más largo que la base anual habitual del gobierno. Desde el período 2011-2013 todos los MMM han considerado el cambio climático, tanto como un riesgo así como una oportunidad.

El Estado, a través del MEF, juega un papel importante en la facilitación de la movilización de recursos para el cambio climático. El rol del MEF en este ámbito se centra en tres pilares:⁹

- 1) la producción de información sobre los efectos del cambio climático en la economía (reducción e impactos de las emisiones) y la creación de una cartera de acciones para abordarlos;
- 2) el desarrollo de instrumentos financieros y fiscales para la gestión del riesgo climático; y
- 3) la generación de incentivos que induzcan cambios en el comportamiento de los agentes económicos y promuevan el desarrollo bajo en carbono.

El manejo de la canalización y la adecuación de los recursos y los instrumentos existentes para la gestión del cambio climático son temas de crítica importancia para el MEF. El cuadro 4.1 resume cómo se está incorporando el cambio climático en el MEF y los instrumentos que han sido creados/adaptados para contribuir a la gestión del cambio climático.

El Banco Central de Reserva del Perú es una entidad jurídica creada y gobernada por ley pública (Ley 4500 aprobada en marzo de 1992) y reconocida en las constituciones de 1993 y 1979. El banco cuenta con autonomía, patrimonio propio y es de duración indefinida. El propósito del Banco es preservar la estabilidad monetaria y sus funciones son regular los suministros de dinero, administrar las reservas internacionales, emitir billetes y monedas e informar sobre las finanzas de la nación. El capital autorizado del Banco es de S/. 100,000,000 (Cien millones de nuevos soles) suscrito y pagado por el Gobierno.

En el 2009 el Banco encargó un estudio sobre los impactos del cambio climático sobre el PIB en el cual se estima que un aumento de la temperatura máximo de 2°C y un 20% de aumento en la variabilidad de precipitación generaría una pérdida del PIB del 6% en el 2030 y una pérdida superior al 20% en el 2050. En un escenario de mitigación global que estabilice el cambio climático para el año 2030, estas pérdidas se reducirían sustancialmente. (Vargas, 2009)

El Banco Nacional de Desarrollo – Corporación Financiera de Fomento (COFIDE) es un banco de economía mixta, con un

⁷ www.mef.gob.pe

⁸ Hasta 15% del PIB del Perú está asociado con actividades económicas extremadamente sensibles a los efectos del cambio climático – Roca J. (julio 2013). Exposición El Rol del MED en un contexto de cambio climático, Lima.

⁹ Roca, Javier (Director General de Asuntos Económicos Internacionales, Competitividad y Productividad, MEF). Presentación en el INTERCLIMA: “Reflexiones sobre las finanzas y los mercados en un contexto de cambio climático”, 2012

Tabla 4.1 Oficinas del MEF que se ocupan de los temas del cambio climático y las acciones relacionadas

Oficina del MEF	Acción relacionada al Cambio Climático
Viceministerio de Hacienda	
Dirección General de Presupuesto Público (DGPP)	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto Público (incluidos los Presupuestos basados en resultados). • Programa Estratégico: Gestión Estratégica de los Recursos Naturales. • Presupuesto Público para reducir la vulnerabilidad y atender las situaciones de emergencia en caso de catástrofes (PREVAED). • Presupuesto Público para la conservación de los bosques. • Presupuesto Público para la electrificación rural. • Presupuesto Público para mejorar la gestión de residuos. • Presupuesto Público para incorporar pautas de adaptación en el proceso del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) (apoyado por GIZ). • Programa de Modernización Municipal y el Plan de Incentivos, incluye la gestión de residuos y la reducción del riesgo de desastres.
Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP)	<ul style="list-style-type: none"> • Creó la nueva Dirección de Gestión de Riesgos (Creada en el nuevo Reglamento de Organización y Funciones en el 2009).
Dirección General de Política de Ingresos Públicos (DGPIP)	<ul style="list-style-type: none"> • Política fiscal para el uso de los combustibles fósiles. Impuesto Selectivo al Consumo incluye "índice de nocividad"
Viceministerio de Economía	
Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad (DGAEICYP)	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación y coordinación de las acciones de cambio climático a nivel nacional. • Negociaciones internacionales (realiza seguimiento y negocia los temas relacionados con las finanzas y los mercados de carbono). • El Director General fue miembro del Comité de Transición del Fondo Verde para el Clima. • Participación en grupos multisectoriales para diversos proyectos de cambio climático.
Dirección General de Política de Inversiones (DGPI)	<ul style="list-style-type: none"> • La vulnerabilidad al cambio climático se considera en el análisis y diseño de Proyectos de Inversión Pública (PIP), como resultado de las directrices preparadas con el apoyo de GIZ. • Proyectos de Inversión Pública (PIP) de adaptación y mitigación que se encuentran en la base de datos oficial.
Dirección General de Finanzas, Trabajo y Mercados Privados	<ul style="list-style-type: none"> • Información relacionada pero no directa al cambio climático • Fondo de Garantía para el campo y Seguro Agropecuario (FOGASA), el cual, como parte de su objetivo, financia los mecanismos de garantía destinados a reducir la exposición de los productores agrícolas a los riesgos climáticos y a la presencia de plagas.
Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM)	<ul style="list-style-type: none"> • El cambio climático y la sostenibilidad incorporados en el Marco Macroeconómico Multianual (MMF).
Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales (UCPS)	<ul style="list-style-type: none"> • 7 programas de préstamos relacionados a las cuestiones ambientales y al cambio climático (con el BID, el Banco Mundial y KfW). Uno de los préstamos es para el Estudio del Impacto Económico del Cambio Climático. • Programa para reducir la vulnerabilidad a los desastres.
Otros órganos a cargo del MEF	
ProCompite	<ul style="list-style-type: none"> • El cambio climático no ha sido incorporado en sus actividades, pero "el medio ambiente" sí.
Proinversión	<ul style="list-style-type: none"> • El cambio climático no ha sido incorporado en sus actividades. Sin embargo, Asociaciones Público-Privadas (APP) es un mecanismo que ProInversión podría usar para canalizar la inversión privada¹⁰ para combatir el cambio climático, mediante la creación, el desarrollo, la mejora, la operación o el mantenimiento de la infraestructura pública o la prestación de servicios públicos.
COFIDE	<ul style="list-style-type: none"> • Es un banco de segundo piso que desarrolló el programa COFIGAS, con el objetivo de proporcionar servicios que aumenten el mercado de Gas Natural Vehicular en el Perú. Sin embargo, como un cobeneficio, COFIGAS abordó el cambio climático reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero a través de la sustitución de los combustibles fósiles contaminantes.
Banco de la Nación	<ul style="list-style-type: none"> • Implementó un programa de ecoeficiencia para reducir el consumo de energía, agua, combustibles, papel y materiales, y por lo tanto, reducir también las emisiones de gases de efecto invernadero. Este programa permitió ganar el premio Eco-eficiencia de negocios, otorgada por el MEM.

Fuente: Adaptado de Galarza E., 2012

10 Además de incorporar experiencia, conocimiento, equipo y tecnología. Ver: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=336&Itemid=100904.

98,7% del capital propiedad del Estado peruano. El MEF es el Presidente del Consejo Directivo del COFIDE. Los bancos nacionales de desarrollo han sido reconocidos como actores clave para el financiamiento climático nacional. En el caso del Perú, el COFIDE se está involucrando poco a poco en estos temas y está tratando de fortalecer su capacidad. Actualmente, con la ayuda del BID se está realizando un estudio sobre su papel potencial en el desembolso de fondos relacionados al clima.

COFIDE ha construido experiencia en la estructuración del financiamiento para el cambio climático a través del desarrollo del producto COFIGAS, el cual está estrechamente relacionado a la mitigación del cambio climático mediante la promoción del uso extensivo de gas natural por parte de los taxistas en Lima (reduciendo el uso de combustibles fósiles más contaminantes). Además, COFIDE gestiona líneas de crédito de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y el Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW) para el desarrollo de energía renovable.

Es importante mencionar que COFIDE ha venido desarrollando, con el apoyo del BID, una estrategia que le permitiría jugar un papel trascendental en el financiamiento climático. Ello ha supuesto el lanzamiento de dos programas de inversión climática específicos:

- COFIGAS: Financiamiento de la conversión a gas natural de unidades vehiculares.
- BIONEGOCIOS: Cofinanciamiento de negocios verdes (con recursos nacionales e internacionales) relacionados a la eficiencia energética, la generación y distribución de los Recursos Energéticos Renovables (RER), la transformación y preservación del medio ambiente y la infraestructura social para mejorar la calidad de vida.

El Fondo Nacional del Ambiente – FONAM es un Fondo Fiduciario intangible, creado como una institución privada sin fines de lucro de interés público. El Ministro del Ambiente preside la junta directiva del FONAM.

El FONAM es una institución fiduciaria sin fines de lucro creada por el Congreso Nacional del Perú por Ley 26793 en el año 1997 con el propósito de promover la inversión pública y privada para la planificación, programas y actividades enfocadas en la mejora de la calidad ambiental, el uso sostenible de los recursos naturales y la creación de capacidades para una adecuada gestión ambiental en Cambio Climático, Biodiversidad y Desertificación.

El FONAM analiza y promueve la inversión en seis áreas: Cambio Climático y Promoción del Mercado de Carbono, Eficiencia Energética, Energía Limpia, Construcción Sostenible, Bosques y Servicios Ambientales, Transporte Sustentable, Manejo de Agua Residual, Residuos Sólidos y Desarrollo Sostenible. El FONAM promueve y gestiona la cartera del MDL en el Perú.

4.2.2 Componentes e Instrumentos del Sistema Financiero Público Relacionados a la acción Climática

Los mecanismos públicos gestionados por el MEF que se relacionan o que pueden ser utilizados para acciones de desarrollo bajo en

emisiones resiliente al clima incluyen el presupuesto público, los proyectos de inversión pública en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el Fondo de Contingencia de Desastres, el Programa para la Modernización Municipal, los incentivos fiscales y demás fondos y otros instrumentos que promueven las alianzas público-privadas para la inversión.

Presupuesto público

El Presupuesto Público, el cual está controlado por la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto¹¹, es el instrumento mediante el cual se asignan los recursos y se determinan los costos, con el fin de cumplir las funciones del Estado y los objetivos planteados en los planes de política económica y social a mediano y largo plazo (MEF, 2012). En este sentido, la asignación presupuestaria que contribuye a la adaptación al cambio climático y su mitigación es un mecanismo de financiamiento importante.

Hay dos tipos de asignaciones presupuestarias pertinentes: los programas presupuestarios y las asignaciones presupuestarias que no resultan en productos (APNOP). Los programas presupuestarios están formulados en el marco del presupuesto por resultados, y pueden ser articulados con proyectos de inversión pública para lograr resultados concretos, que a su vez están orientados a lograr resultados finales en el contexto de las políticas de Estado. En ese sentido, cada año los programas que muestran resultados efectivos con los indicadores pueden solicitar fondos adicionales. Por el contrario, las Asignaciones Presupuestarias que no resultan en productos (APNOP) no tienen esta ventaja. Por lo tanto, los programas presupuestarios a largo plazo (cuando son exitosos) tienden a tener una mayor continuidad y una circulación más fluida de los recursos, sin embargo, no todo el presupuesto público se encuentra bajo esta modalidad en la actualidad. Es conveniente entonces, que las acciones alrededor del riesgo climático y la gestión de las emisiones de gases de efecto invernadero estén enmarcadas en programa presupuestarios (Ferro, 2012).

La Ley N° 30114 aprobó el presupuesto público 2014 por la suma de S/. 118.9 mil millones, de los cuales sólo el 1,8% se destinará a cuestiones ambientales – mayores detalles sobre las fuentes específicas no han podido ser obtenidos. Se han identificado dos programas presupuestarios permanentes que ayudan a promover los objetivos de cambio climático:

- PREVAED (Programa para la Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias de Desastres). PREVAED se enfoca a hacer frente a los riesgos intensivos y extensivos, y a la coordinación de las actividades de las diversas instituciones a nivel nacional, regional y local, y tuvo un presupuesto institucional plenamente abierto de S/. 708 millones de soles (US\$ 260 millones) en el 2013 (Vladimir Ferro, Cómo generar el presupuesto y la inversión a través de la presupuestación por desempeño. Experiencia de Implementación PP068 – PREVAED Presentación en el INTERCLIMA 2012, 2012).
- Gestión Sostenible de los Recursos Naturales y la Biodiversidad es un programa presupuestario propiedad del MINAM. El programa incluye actividades que contribuyen a la reducción de la vulnerabilidad, la mitigación y la adaptación al cambio climático. El programa incluye la modelación de escenarios de mitigación

11 Ley N° 28411.

del cambio climático, la promoción de las energías renovables y la gestión y promoción de la CMNUCC, entre otros.

De igual importancia es el Programa Nacional de Conservación de Bosques, cuya ejecución en su primera fase se financió principalmente con recursos autorizados en el presupuesto institucional del MINAM correspondientes al 2010 y 2011. Durante los años siguientes, se financió con recursos ordinarios, cooperación internacional, empresas privadas y organismos multilaterales. Desafortunadamente, el monto total administrado por el programa no está disponible al público. Es relevante resaltar que la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2010¹² estableció una reserva de contingencia de hasta S/. 50.000.000 por año a favor del Instituto Nacional de Defensa Civil para dar respuestas oportunas a las catástrofes de alta magnitud.

Igualmente relevante es el Programa de Modernización Municipal creado con el fin de generar condiciones para “el crecimiento sostenido de las economías locales” (MEF, 2010). El MEF ha presupuestado 600 millones de soles (US\$ 220 millones) para el año inicial del programa (2010), cuyo monto se define anualmente. Este programa permanente trabaja bajo un plan de incentivos, lo cual implica una transferencia condicionada de recursos financieros, adicionales al presupuesto institucional de los municipios, para el cumplimiento de los objetivos específicos que deben alcanzarse en un plazo definido.

Los objetivos definidos del programa incluyen la prevención del riesgo de desastres y la gestión adecuada de los residuos sólidos. Así, el programa crea condiciones e incentivos y moviliza recursos para reducir la vulnerabilidad al cambio climático y la mitigación en el sector de los residuos.

Actualmente la Fase II del Programa de Adaptación al Cambio Climático (PACC Fase II), que se enumera en el Apéndice 1, se encuentra trabajando con el MINAM para incluir un conjunto de metas específicas que buscan promover la planificación de la adaptación al cambio climático a nivel municipal en la versión del 2015 del Programa de Modernización Municipal.

Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP)

El SNIP fue creado en el año 2000 como una herramienta para la evaluación social de proyectos de inversión pública, garantizando un valor mínimo de referencia de costo-beneficio para los tomadores de decisiones y asignación de recursos por las autoridades públicas (MEF, 2012). El SNIP es un sistema de control de calidad, distinto a la fuente de dicha financiación.

El SNIP ha implementado una metodología de análisis de riesgos para identificar y evaluar el tipo y el nivel de daño que podría afectar una inversión (incluida la infraestructura), a partir de la identificación y la evaluación de su vulnerabilidad (Dirección de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas, 2007). En ese sentido, el SNIP se puede considerar como un mecanismo que impone las restricciones necesarias para reducir la vulnerabilidad de la infraestructura, y por consiguiente de la economía y la población, a los eventos climáticos extremos. Por otra parte, los criterios para la

incorporación de la adaptación al cambio climático y la reducción de riesgos climáticos en la priorización y aprobación de proyectos de inversión pública están también siendo desarrollados por el MEF (GIZ, 2012).

El SNIP tiene además una tasa de descuento predeterminada para el servicio medioambiental o para los proyectos de mitigación de emisiones de GEI (4%), y sólo es aplicable a este tipo de Proyecto de Inversión Pública (PIP). Los beneficios asociados a las externalidades positivas son descontados a este ritmo y se añaden a los beneficios asociados, que se descuentan a una tasa global del 10% (SNIP, 2012). La tasa de descuento es un factor importante en la determinación de la viabilidad futura de las inversiones públicas relacionadas con el clima, y tiene el potencial para ser mejorada aún más, por ejemplo, promover e incentivar un mayor volumen de proyectos y la inclusión de los beneficios ambientales positivos en las valoraciones de los proyectos.

El Presupuesto Público ejecutado en los años 2010, 2011 y 2012 correspondiente a la adaptación al cambio climático fue de S/. 615,12 MM, S/. 636,60 MM y S/. 911,64 MM, respectivamente; equivalente al 0,87%, 0,83% y 1,05% del total del Presupuesto Público ejecutado por ambos niveles de gobierno (nacional y regional). Por lo tanto, por cada S/. 100 gastados en el sector público, S/. 0.9 se pueden atribuir a acciones de adaptación al cambio climático (Baca, 2013).

Galarza (2012) identificó 1.565 proyectos de inversión pública (PIP) relacionados al medio ambiente y 45 PIP relacionados al cambio climático (adaptación y mitigación). Los efectos del cambio climático son considerados en los escenarios de análisis de riesgos utilizados para el diseño de proyectos (Galarza, 2012).

A principios del 2013, Libélula identificó 43 proyectos¹³ estrictamente relacionados con la adaptación al cambio climático, incluyendo proyectos viables en formulación y evaluación, con un monto de S/. 89 millones (US\$ 33 millones). En el desarrollo de este estudio se realizó una búsqueda específica para encontrar proyectos de mitigación del cambio climático en la base de datos de PIP. Los resultados de esta búsqueda mostraron un total de 641 proyectos, 592 de los cuales no tienen un objetivo de mitigación (reafirmando el valor de lo que conocemos como “co-beneficios” como la salud pública, seguridad energética, eficiencia energética, reducción de la contaminación del aire, regulación hídrica, etc) y 49 de los cuales tienen un objetivo de mitigación específico. El monto total invertido fue de S/. 1,303 millones, con S/. 1,165 millones (89%) de dicha inversión en proyectos que no tienen un objetivo de mitigación “per se”.

En los gráficos de los cuadros 4.2 y 4.3 se presenta la división por sectores de proyectos de inversión pública, donde se puede apreciar el notable predominio del sector forestal.

4.2.3 Instrumentos fiscales

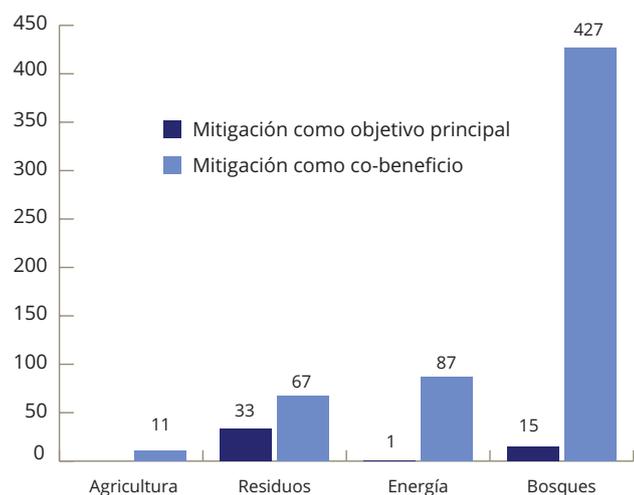
Impuesto selectivo al consumo de combustibles fósiles

Aunque la Dirección General de Política de Ingresos Públicos (DGPIP) no tiene un mandato específico sobre el tema del cambio climático, indirectamente tiene un impacto en el uso de combustibles

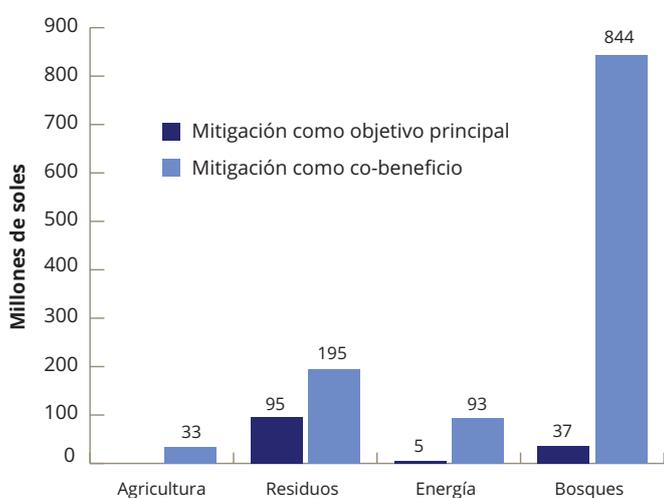
12 Ley N°29467.

13 As of June 2013.

Gráfica 4.2 PIP por sector (de mitigación)



Gráfica 4.3 Inversión en PIP por sector (de mitigación)



fósiles a través de la política fiscal. El Impuesto Selectivo al Consumo de combustibles fósiles (ISC) se basa en la proporcionalidad y el grado de nocividad de los contaminantes contenidos (“índice de nocividad”).

Con base en esto, se determina la tabla fija de Impuesto Selectivo al Consumo de combustibles fósiles, que debe implementarse progresivamente desde el 2008 hasta el 2016. Los nuevos vehículos que utilizan combustible diesel quedarán fiscalizados a través del impuesto sobre el consumo y los nuevos vehículos que usan gasolina, gas licuado o gas natural están exentos. Esta disposición legal se dictó con el fin de fomentar un cambio en la matriz energética en el transporte en carretera, promoviendo el uso de combustibles más limpios, lo que contribuye a la salud de la población y la mitigación de GEI (Galarza, 2012).

Ley de Canon

La Ley de Canon fue aprobada en el 2001, e impone una regla de distribución de los ingresos fiscales (de hasta un 50%) que deriven de las actividades económicas que cosechan los recursos naturales como los minerales (metálicos y no metálicos), los combustibles fósiles, la pesca, los bosques, y los recursos hídricos con fines de electricidad. En cuanto a la industria minera, en el 2012 se distribuyó un total

de S/. 5.315 millones¹⁴ entre los diferentes gobiernos regionales y locales donde se realizan actividades mineras.

Esta regla de distribución es obligatoria para el Gobierno, y favorece a los gobiernos regionales y locales, dotándolos de recursos suficientes para financiar proyectos de inversión pública (que pueden ser de infraestructura o de otros tipos), siempre y cuando presten servicios públicos y beneficios a toda la comunidad local. Como tal, éstos están sujetos al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) para la respectiva evaluación social.

A pesar de que la Ley de Canon no fue concebida originalmente como una herramienta para combatir el cambio climático y las emisiones de gases de efecto invernadero, es un instrumento muy útil, ya que les permite a los gobiernos subnacionales diseñar y ejecutar proyectos de infraestructura u otros proyectos de inversión. Estos gobiernos subnacionales pueden entonces considerar por adelantado opciones resilientes bajas en emisiones que de otro modo podrían haber resultado en un efecto ambiental negativo.

A pesar del potencial que proporcionan los recursos de la Ley de Canon en referencia a la reducción de emisiones, es importante tener en cuenta una dificultad que ha estado presente desde que la ley de Canon se introdujo en el Perú; dicha dificultad es la capacidad de gasto, sobre todo de los gobiernos locales. A este punto, no se trata de la disponibilidad de recursos, sino de la falta de capacidades adecuadas para la formulación y ejecución, lo que evita el gasto efectivo de estos recursos. (Wilbert Rozas, 2012)

4.2.4 Fondos Nacionales

Fondo de Contingencia de Desastres

En el 2010, mediante Decreto Supremo N°2542010 – EF, se aprobó el financiamiento contingente en forma de Opción de Desembolso Diferido ante el Riesgo de Catástrofes (CAT DDO). Estos “préstamos para políticas de desarrollo para la gestión del riesgo de desastres” de hasta US\$ 100 millones fueron proporcionados por el Banco Mundial, por un período de tres años renovables por un máximo de 15 años. El objetivo del CAT DDO es fortalecer la capacidad del gobierno para movilizar recursos y promover la reducción del riesgo de desastres. El CAT DDO ofrece una fuente de liquidez inmediata en caso de desastres naturales (Banco Mundial, 2010), incluyendo aquellos asociados con la variabilidad del clima.

Fondo de Inclusión Social Energético – FISE

FISE es un mecanismo de inclusión social que promueve el consumo de gas natural residencial y vehicular en las poblaciones vulnerables, el desarrollo de nuevos suministros en la frontera energética, y el acceso al gas licuado de petróleo en los sectores vulnerables (urbanos y rurales). Los recursos se obtienen mediante un recargo en la facturación mensual de los usuarios de electricidad gratis, un recargo para el transporte de productos derivados de hidrocarburos líquidos a través de ductos, y un recargo en la factura mensual de los usuarios de transporte de gas natural a través de ductos.

El MEM es responsable de la administración del FISE y OSINERGMIN, y como ente regulador de energía está encargado

14 Valor basado en la información disponible proporcionada por SUNAT. (n.d.) SUNAT – Estadísticas y estudios. Consultado el 13 de agosto, 2013 en http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/busqueda_actividad_economica.html

de establecer sanciones y compensaciones con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el marco normativo del FISE (Decreto Supremo N° 021-2012 – EM).

Fondos para la Innovación, Ciencia y Tecnología (FINCyT)

FINCyT es un fondo público creado en el 2006 con fondos de un préstamo del BID y un fondo de contrapartida nacional por parte del Gobierno peruano. El Fondo es administrado por una Unidad de Coordinación, designada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y gobernado por las leyes de contratación del BID y los principios de transparencia del gobierno nacional.

Los fondos se asignan en forma de subvenciones cofinanciadas donde los beneficiarios son empresas privadas y universidades. Su objetivo es mejorar la competitividad de los países a través de la creación de capacidades para la investigación y la innovación tecnológica. El fondo gestiona US\$ 36 millones (US\$ 25 millones del préstamo del BID). Desde el 2010 ha venido asignando recursos de otro fondo con objetivos similares: FIDECOM (Fondo de Promoción de la Competitividad, un fondo público creado por ley y administrado por una unidad ejecutora dentro del PCM), que difiere en la promoción de la investigación y desarrollo de proyectos de innovación productiva para el uso práctico en las empresas.

Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú – PROFONANPE

Se trata de un fondo ambiental privado creado en 1992 bajo un régimen privado y autónomo. Su objetivo es apoyar la conservación y manejo de áreas naturales protegidas. El fondo fue creado con el apoyo de la cooperación internacional y una “dotación” del Fondo Mundial del Medio Ambiente (FMAM) y el Banco Mundial.

El fondo gestiona recursos de sus rentas, fondos de canje de deuda y fuentes adicionales. Administra un fondo patrimonial de US\$ 5,2 millones del FMAM para los costos fijos, US\$14 millones de dólares como donación del FMAM para apoyar SERNANP (Sistema de Parques Nacionales), y US\$ 20 millones como canje de deuda. Los beneficiarios son las instituciones públicas, gobiernos regionales y organizaciones no gubernamentales: los fondos se asignan en forma de subvenciones de cofinanciación a través de licitaciones públicas.

4.2.5 Mecanismos de Inversión Pública y Privada

Las asociaciones público-privadas son reguladas y promovidas en el Perú. Un mecanismo que ha facilitado su crecimiento es el Mecanismo “Obras por Impuestos», que se explica en el recuadro 4.1.

Recuadro 4.1 “Obras por impuestos”: un mecanismo innovador para PPP

¿Cómo se originó “Obras de Impuestos” y cuál es su razón de ser?

La Ley N° 29230 estableció este mecanismo a través del cual las empresas privadas pueden financiar la construcción y mantenimiento de obras públicas para el desarrollo local y regional. Sin la necesidad de depender de los procesos

para el gasto público, los tiempos y los procedimientos se reducen y simplifican. Esto creó beneficios compartidos: las instituciones públicas reciben recursos financieros iniciales que se descuentan el siguiente año con procedimientos simplificados y menos recursos técnicos invertidos para obras más ágiles que mantengan y aceleren el dinamismo económico local; las empresas privadas asocian su imagen con obras de alto impacto social, mejoran la eficiencia de sus programas de responsabilidad social, aceleran las obras que elevan su propia competitividad local y recuperan su inversión total, como la reducción de impuestos; y la sociedad se beneficia a través del desarrollo económico, la acelerada inversión en infraestructura, una mejor cobertura y una mayor calidad de servicios públicos, empleo local y empresas más competitivas.

¿Cómo funciona y qué instituciones participan?

Hoy en día una empresa privada financia obras restando esta inversión de la tasa fiscal para el siguiente año hasta por el 50% del impuesto total. Se trata básicamente de una permuta financiera (‘swap’ en inglés) y en ningún caso la empresa se abstiene de pagar impuestos. Por otro lado, los Gobiernos Regionales y Locales y las universidades públicas se financian hoy y empiezan a pagar el año después de que se haya terminado la obra y hasta por diez años sin intereses, restando la inversión de sus recursos de canon minero, el exceso de canon, regalías mineras, ingresos aduaneros y acciones. Desde julio del 2013, la Ley permite que las regiones que no reciben canon aprovechen el mecanismo de utilización de los recursos asignados a los fondos que el MEF ha creado.¹⁵

El MEF proporciona un procedimiento paso a paso para dicho mecanismo. PROINVERSION es la encargada de promover la ley y llevar a cabo el proceso de consulta, y también proporciona información sobre el mecanismo, difunde proyectos priorizados, da servicios de asesoramiento a los gobiernos regionales y locales y apoya en la identificación de las empresas, facilita la relación entre los beneficiarios, ayuda en el proceso de selección de los proyectos priorizados y proporciona información sobre los proyectos en curso.

¿Cuáles son los sectores en los que se hacen las obras?

Las obras que aplican para el mecanismo están incluidas en 10 sectores principales, la mayoría de ellos tienen vínculos directos o indirectos con las causas y los impactos del cambio climático: salud, educación, agua, infraestructura de carreteras locales, infraestructura regional de transporte, infraestructura de riego, salud pública (incluida una gestión integrada de residuos sólidos) energía y telecomunicación (incluidos sistemas eléctricos y proyectos de electrificación rural), turismo, deporte y ocio y otros, entre ellos los pequeños terminales de autobuses, cines, mercados de alimentos y mercados mayoristas.

15 Aún bajo reglamentación

Resultados hasta la fecha

De acuerdo a la información disponible en el sitio web¹⁶, se puede observar que el uso de este mecanismo se ha ido incrementando en los últimos años (2009-2013). En el 2015 la inversión fue de S/. 303,65 mil millones, sumando un total de S/. 730.42 desde su creación. El porcentaje de la inversión real es sólo el 9% de la inversión potencial, lo cual es todavía es bajo, sin embargo, esto podría deberse al limitado conocimiento sobre los usos de esta herramienta que es relativamente nueva.

El número total de proyectos adjudicados y completados es de 61. Los dos sectores principales son el transporte y el saneamiento. Las empresas que utilizan este mecanismo son en su mayoría del sector minero. De acuerdo con el ranking de las empresas que consideran los montos invertidos desde el 2009 hasta el 2013, las cuatro primeras son Southern Perú (minería), Banco de Crédito del Perú (Banco Comercial), Minera Volcan (minería) e Interbank (Banco Comercial).

¿Cómo podría utilizarse para combatir el cambio climático?

Como se mencionó, las obras que se aplican para el mecanismo se incluyen en los sectores que tienen vínculos directos o indirectos con las causas y e impactos del cambio climático. Sin embargo, no existen directrices explícitas sobre cómo hacer frente al cambio climático a través de este mecanismo. Teniendo en cuenta lo anterior, se podrían hacer algunas recomendaciones:

- Alentar a las empresas privadas a desarrollar proyectos con un enfoque de cambio climático.
- Incluir en el procedimiento paso a paso un análisis del riesgo climático (cómo este afectaría el tiempo de vida laboral).
- Considerar un enfoque de infraestructura baja en carbono desde las primeras etapas de implementación del proyecto.

4.2.6 Conclusiones

Los mecanismos fiscales y de mercado son clave para la elaboración y la exitosa implementación de las LEDS, ya que su objetivo es procurar el desarrollo al mismo tiempo que actúa como catalizador de la financiación privada. El sistema financiero público del Perú bajo el liderazgo del MEF representa una base sólida para la gobernanza nacional y subnacional y la integración de opciones bajas en emisiones en los programas de inversión pública del gobierno. El sistema financiero público tiene varios instrumentos de política que se están utilizando en diferentes proporciones para promover la acción climática, incluyendo las asociaciones público-privadas, los fondos nacionales, los instrumentos fiscales, mecanismos de eficacia de la inversión y un banco nacional de desarrollo que viene ofreciendo innovadores productos financieros climáticos específicos.

A pesar de las limitaciones en la capacidad, las cuales pueden inhibir al sistema financiero público de alcanzar todo su potencial, con una mejor coordinación, apoyo y regulación de la capacidad (en caso necesario) la tendencia direccional para la integración del cambio climático en el sistema financiero público nacional peruano es muy positiva.

En cuanto a las oportunidades derivadas del sub-sistema financiero público nacional, se encuentran las siguientes:

- Creciente interés de las instituciones (financieras) públicas: La creciente cooperación internacional y un aumento del gasto público se ha traducido en que más instituciones fuera del “ámbito ambiental” consideren la gestión del cambio climático. El Ministerio de Economía y Finanzas ha estado involucrado en la gestión del cambio climático desde hace muchos años y ha conducido estudios, desarrollado y adaptado instrumentos financieros para hacer frente al cambio climático. Un ejemplo más reciente es el COFIDE, Banco Nacional de Desarrollo (COFIDE), quien fue identificado por el MINAM, el MEF y el Banco Interamericano de Desarrollo, como institución clave para catalizar el financiamiento climático. COFIDE ha puesto en marcha dos programas específicos de inversión climática dirigidos a combustibles alternativos y negocios verdes y está desarrollando una estrategia institucional para convertirse en un actor clave en la financiación del cambio climático.
- Crecimiento en la inversión del sector público: Se han identificado oportunidades para fomentar el aumento de la inversión en términos de infraestructura y a nivel sub-nacional para el cambio climático a través de la asignación presupuestaria para programas de gestión del medio ambiente y cambio climático, de igual manera, debería fomentarse la inversión pública en proyectos que promuevan la adaptación y mitigación.
- Configuración del Presupuesto: El cambio a un presupuesto basado en resultados para el sector público permite la inclusión de objetivos de mitigación (y otros relacionados al cambio climático) en la lista de indicadores, lo que facilita la asignación y utilización de las fuentes de financiación que abordan el cambio climático. Existen marcos en el sistema de financiación pública (p.ej. SNIP), que permiten una mejor configuración del presupuesto y esfuerzos adicionales, tales como el presupuesto por resultados, que pueden incrementar la eficacia de la asignación de presupuestos públicos.

Si bien ha habido progreso por medio de diversos mecanismos y fondos, se necesita más trabajo para coordinar y armonizar fondos y programas, de manera que las asignación de la financiación pública se pueda utilizar de manera más eficaz para promover la inversión y la acción climática a escala y en las zonas donde más se necesita. Por lo tanto, es fundamental la incorporación de la acción climática en todo el gobierno y no como una respuesta independiente. El compromiso y liderazgo de los actores clave, especialmente de los Ministerios de sectores productivos, es crucial.

En este sentido, y bajo el liderazgo del MINAM y de cada sector productivo, el próximo paso del MEF podría ser identificar qué mecanismos financieros se podrían utilizar para hacer frente al

16 Obras por Impuestos. Disponible en el sitio web: <http://www.obrasporimpuestos.pe/>

cambio climático a través de cada estrategia de adaptación o medida de mitigación; así como difundir y facilitar el acceso a éstos mecanismos según las necesidades de cada sector, asegurando su alineamiento con las LEDS deseados.

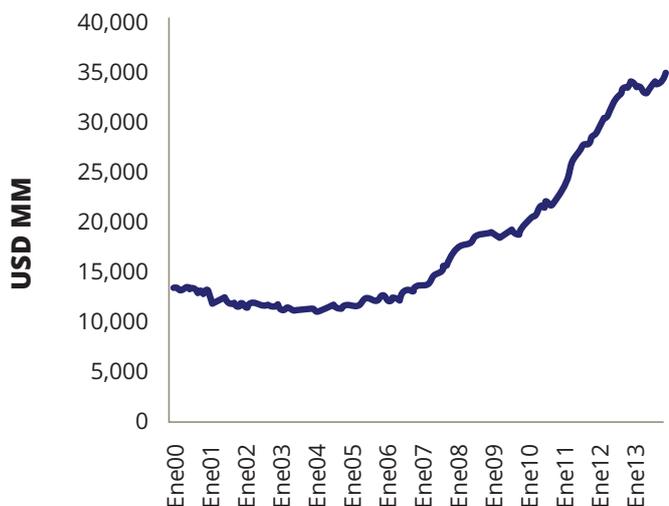
En una etapa posterior COFIDE y otros bancos de desarrollo podrían ayudar a la estructuración de la financiación mixta en torno a intervenciones estratégicas y la catalización de la financiación privada. Estos bancos, fondos e instituciones fiduciarias nacionales también podrían desempeñar un papel importante en el acceso y uso del financiamiento internacional para el Cambio Climático.

Aunque ya existen una serie de objetivos y programas alrededor de GEI que han sido identificadas para sectores específicos, es todavía necesario profundizar en este proceso para avanzar hacia la determinación de la inversión necesaria para alcanzar los objetivos en cada sector. Como una forma de demostrar vías alternativas para la financiación de estas medidas, los sectores podrían priorizar una cartera de proyectos bajos en emisiones y resilientes al clima que sean comercialmente viables, de esta forma el trabajo del MEF podría enfocarse en identificar y facilitar el acceso a los mecanismos financieros que canalizan la inversión hacia estos proyectos¹⁷. Esto está en consonancia con el propósito del MEF de armonizar la actividad económica nacional para promover el funcionamiento del mercado y la mejora continua de la productividad, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

4.3 Sector Financiero Privado Nacional

La banca y el sector financiero del Perú experimentaron un crecimiento sostenido durante la última década. Según el Banco Central de Reserva, el flujo de crédito de las instituciones financieras al sector privado se ha más que triplicado desde el 2003. La economía peruana ha demostrado una gran capacidad de asignar recursos para importantes inversiones que le han dado a la economía el dinamismo necesario para mantener un ritmo continuo de crecimiento económico. El cuadro 4.4 muestra la evolución de los

Gráfica 4.4 Flujo financiero (créditos) hacia el sector privado (USD MM)



Fuente: BCRP, 2013

flujos de financiación hacia el sector privado desde enero del 2000.

En general, las características positivas del sistema financiero para el 2012 fueron: a) crecimiento en préstamos, b) retorno de la influencia del capital extranjero a corto plazo, c) mejora de la liquidez en el sistema financiero, d) niveles bajos de deuda pendiente, e) intervención de nuevos participantes, f) mayor transparencia, g) mejora de la calidad de servicio al cliente, h) creciente tendencia del sector de las microfinanzas, creando mayor competencia, i) adaptación a Basilea III y j) cambios reglamentarios a Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). Por otro lado, las características negativas fueron: a) efecto negativo de la crisis europea en la financiación de las exportaciones, b) posible desaceleración de depósitos, c) intervenciones en el mercado cambiario/de divisas por parte del Banco Central para mantener una baja volatilidad de la moneda local y d) desaceleración del crecimiento en créditos comerciales y de consumo.

A finales del 2012, la liquidez del sector privado registró un incremento del 14,5%. En el 2012 el crédito continuó creciendo, aunque en menor medida que el año anterior (tasa del 12,98% en comparación con el 21,87% en el 2011 y el 14,31% en el 2010). Los préstamos en moneda nacional crecieron a una tasa anual del 15,14%, mientras que los préstamos en moneda extranjera mostraron un ligero incremento del 17,23% en comparación con el 29,23% en el 2011. La desaceleración de la tasa de crecimiento de los préstamos en moneda extranjera evidencia un proceso de desdolarización en medio de la incertidumbre internacional.

Mientras tanto, el ratio de los Préstamos en Mora (NPL) se situó a 2,16% en el 2012, 17% más que el año anterior, mientras que el ratio de cobertura de la prestación se redujo de 190,42% a 171,35% en el mismo periodo. En términos de rendimiento de activos, éste se incrementó de 0,04% a 3,08%, mientras que el retorno sobre el patrimonio neto aumentó de 19,97% a 21,56%.

La liquidez del sector privado ha seguido creciendo, aunque mostró una leve desaceleración en el 2012 (14,5%) en comparación con 16,4% en el 2011. Este resultado se explica por la reducción de depósitos rápidos y depósitos de ahorro. Por otro lado, el crecimiento de la liquidez en moneda extranjera cayó de 17,2% en el 2011 a una reducción del 0,1% a finales del 2012.

En términos del mercado de capitales, se destacan los siguientes aspectos: alta volatilidad del mercado de valores, mercado superficial (con una alta concentración de grandes empresas, necesidad de nuevos instrumentos y acceso limitado para las empresas más pequeñas) y mercado de deuda soberana influenciado por la crisis internacional (COFIDE 2013).

4.3.1 Regulación financiera en el Perú

En el Perú existen dos instituciones responsables de la regulación del sistema financiero:

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)¹⁸

La SBS es una institución de Derecho Público con autonomía funcional reconocida por la Constitución. La SBS es el organismo

17 Entrevista con Rocío García Naranjo, MEF. Enero 2014

18 www.sbs.gob.pe

encargado de la regulación y supervisión de los sistemas de fondos financieros, de seguro y de pensiones en el Perú, así como de la prevención y detección del lavado de activos y la actividad de financiación del terrorismo. Su objetivo principal es preservar el interés de los ahorros, los seguros y las pensiones privadas de los usuarios finales.

Defensor del Cliente Financiero¹⁹

La Oficina del Defensor del Cliente Financiero fue creada en abril del 2003 como un procedimiento administrativo para prevenir y resolver los conflictos que puedan surgir entre los clientes y las instituciones de servicios financieros con el fin de desarrollar entre ellos una relación basada en la buena fe, equidad y mutua confianza.

4.3.2 Agencia de Promoción de la Inversión Privada

La Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSIÓN es la agencia oficial estatal de promoción de la inversión privada, y ha existido desde la década de los 90. Se le encomendó inicialmente la privatización de los servicios públicos, y actualmente promueve, facilita y atrae la inversión privada en el país y sus regiones, así como asociaciones público-privadas para la infraestructura (incluyendo “obras por impuestos”). Como institución financiada por Hacienda, administra los recursos de cooperación técnica y facilita las transacciones en las regiones y, en particular, entre pequeñas y medianas empresas.

4.3.3 Principales Instituciones Financieras

A partir de diciembre del 2012, el sistema financiero estuvo compuesto por 62 instituciones privadas: 16 bancos comerciales, 11 compañías financieras, dos compañías de leasing, 13 cajas municipales, 10 cajas rurales de ahorro y crédito, y 10 entidades de desarrollo de las pequeñas y micro empresas. Además, el sistema incluye los siguientes organismos del Estado: el Banco de la Nación, Agrobanco, Fondo Mivivienda y COFIDE (COFIDE, 2013).

El sistema financiero ha continuado un proceso de consolidación que se ha traducido en un aumento del número de participantes. Con la presencia de nuevos participantes y una mayor competencia, se espera una mayor transparencia en el sistema financiero, lo que permite la entrada de nuevas tecnologías financieras, mejoras en la calidad del servicio al cliente y la reducción del costo del crédito.

A finales del 2012, los bancos comerciales representaban el 84,55% de los préstamos directos, seguidos de las cajas municipales

(6,61%), empresas financieras (4,84%), el Banco de la Nación (1,72%), bancos rurales (1,21%), EDIPYMES – EMPRESAS DE DESARROLLO DE PEQUEÑA Y MICROEMPRESA (0,62%), empresas de leasing (0,24%), y por último Agrobanco (0,21%). El 59.9% del crédito directo total se clasifica como comercial, el 20,3% como préstamos de consumo, el 14,4% como créditos hipotecarios y el 5,4% como microempresas.

Las instituciones microfinancieras no bancarias han contribuido al aumento de la descentralización de los servicios bancarios y financieros, con una fuerte presencia en las zonas geográficas y segmentos de mercado generalmente descuidados por el sistema bancario. Entre estas instituciones, los bancos municipales han sido los de mayor dinamismo.

4.3.4 Mercado de Capitales

La imagen 4.5 muestra la composición de las 283 empresas que figuran en la Bolsa de Valores de Lima. La Industria, la minería y las finanzas (incluido el sector de seguros) constituyen casi la mitad del total (46%). El cuadro 4.2 muestra algunos de los principales indicadores del Mercado de Valores, haciendo una comparación entre el 2005 y el 2012. La capitalización del mercado se ha incrementado, pero no tan rápido como el crecimiento del PIB y hay un pequeño aumento en el valor de las acciones y de las empresas nacionales listadas.

Actualmente no existe ninguna lista de negocios verdes en la Bolsa de Valores de Lima, pero varias de las empresas listadas están

Gráfica 4.5. Composición de las empresas en la Bolsa de Valores de Lima

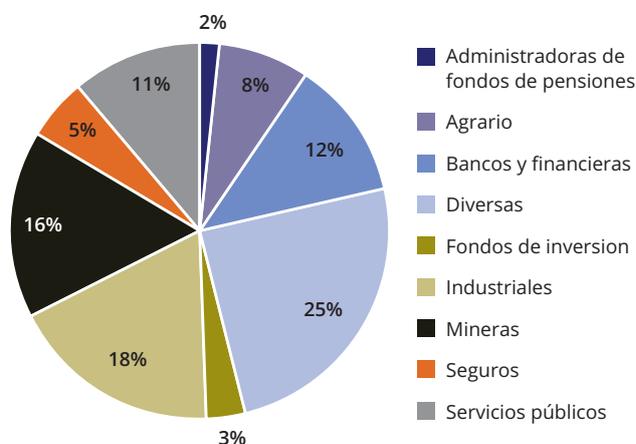


Tabla 4.2 Indicadores del mercado de valores (media anual)

Capitalización del mercado		Liquidez del mercado – Valor de acciones negociadas		Índice de rotación – Valor de acciones negociadas		Empresas nacionales en lista		Índice de renta variable global S&P			
Millones de dólares	% de PIB	% de PIB		% de capitalización del mercado		número		% cambio			
2005	2012	2005	2011	2005	2012	2005	2012	2011	2012		
35,995	96,850	45.3	44.8	2.5	2.8	7.2	5.7	196	213	-21.3	17.4

Fuente: WB, 2013

19 www.dcf.com.pe

avanzando hacia la mitigación del cambio climático a través del MDL y responsabilidad corporativa con perspectiva ecológica, principalmente en los sectores de agricultura y energía. Una compañía de seguros (Pacífico Seguros) es también la primera compañía en compensar su huella de carbono.

Los inversionistas institucionales suelen gestionar grandes carteras que representan ahorros de jubilación y de pensiones y se consideran como una fuente importante de cofinanciamiento futuro para proyectos de cambio climático. Con base en la estructura de la Bolsa de Valores de Lima, parece que sólo el 2% representa las administradoras de fondos de pensiones y el 5% representa los fondos de inversión. Un análisis más detallado de los fondos gestionados por estas administradoras y los fondos de inversión proporcionaría evidencia de si el Perú tiene la capacidad de absorción interna para financiar su infraestructura baja en emisiones y resiliente al clima así como otras respuestas de acción climática.

4.3.5 Instrumentos de promoción de la inversión privada en LEDS

La inversión privada en energías renovables: subastas

Como parte del marco establecido por la nueva matriz de energía sostenible, el Perú está tratando de promover la inversión en la generación de electricidad mediante el uso de fuentes de energía renovable, para suministrar energía eléctrica al Sistema Eléctrico

Interconectado Nacional (SEIN)²⁰. Desde el 2006 hasta el 2012 la inversión total de las fuentes de Energías Renovables fue de US\$ 2.5 MM (Multilateral Investment Fund and Bloomberg New Energy Finance, 2013).

Para promover la inversión en energías renovables, OSINERGMIN subasta un monto determinado de generación de electricidad a un precio fijo (no hay pago por potencia firme) pagado, y establecido como un “precio de techo” (o precio tope) no conocido por los licitadores²¹. Sólo participan en la licitación los proyectos que generan electricidad a partir de fuentes de energía renovable. La electricidad se asigna a los proyectos que ofrezcan un precio por debajo del “precio de techo” desconocido hasta que se alcance la cantidad de electricidad determinada establecida por OSINERGMIN, dando prioridad a los proyectos con los precios ofrecidos más bajos.²²

Se han llevado a cabo tres licitaciones por parte del Ministerio de Energía y Minas, pero sólo dos se han asignado a proyectos de energías renovables. En total se han asignado cuatro proyectos eólicos, cinco proyectos de energía solar, cuatro proyectos de biomasa y veintiséis proyectos hidroeléctricos (con una capacidad instalada de 640 MW). En marzo del 2013 sólo tres proyectos de energía solar, dos proyectos de biomasa y nueve hidroeléctricas estaban operando. Sólo el 36% de la meta del 5% en la matriz energética ha sido cubierto por las licitaciones.

Tabla 4.3 Resultados de las licitaciones de energía renovable

AEstándares de Energía Renovable	Precio Base Fijo por parte de OSINERGMIN	Precio Ofrecido Promedio	Número de proyectos propuestos	Número de proyectos asignados
Primera Licitación – Primera llamada				
Biomasa (Ctv USD/kWh)	12.00	8.10	2	2
Viento (Ctv USD/kWh)	11.00	7.92	6	3
Solar (Ctv USD/kWh)	26.90	22.14	6	4
Hidro (Ctv USD/kWh)	7.40	5.99	17	17
Primera Licitación – Segunda llamada				
Biomasa (Ctv USD/kWh)	5.50	0.12	5	1
Solar (Ctv USD/kWh)	21.10		3	0
Hidro (Ctv USD/kWh)	6.40	5.92	17	2
Segunda Licitación				
Biomasa y Residuos Agrícolas (Ctv USD/kWh)	65		1	0
Biomasa y Residuos Urbanos (Ctv USD/kWh)	No disponible		1	1
Viento (Ctv USD/kWh)	No disponible		6	1
Solar (Ctv USD/kWh)	No disponible		13	1
Hidro (Ctv USD/kWh)	No disponible		16	7

Fuente: Dammert, 2012

20 Sólo la Primera Licitación se hizo para proveer de electricidad a áreas no conectadas al SEIN.

21 OSINERGMIN determina una cantidad de electricidad y un ‘precio techo’ para cada tipo de tecnología renovable, considerando la oferta potencial.

22 Decreto Legislativo 1002.

Tanto el precio fijado por el regulador como el precio ofrecido por potenciales inversionistas han venido disminuyendo. Según Ríos, esta falta de inversiones afecta la competitividad del país. Países como Chile y Colombia atraen más inversiones en generación eléctrica debido a que sus precios de venta son considerablemente más altos, yendo desde US\$55 / MWh a US\$120 / MWh.²³

Iniciativas voluntarias: Principios de Ecuador

Los Principios de Ecuador

Es un marco de gestión de riesgos adoptado por las instituciones financieras, para determinar, evaluar y gestionar los riesgos ambientales y sociales en los proyectos y tiene como objetivo principal proporcionar un nivel mínimo de diligencia debida para apoyar la toma de decisiones de riesgo responsable. En la actualidad, sólo dos bancos comerciales peruanos figuran como miembros: Banco de Crédito del Perú (BCP, primer banco nacional) y Scotiabank. Los beneficios de suscribirse a los Principios de Ecuador dependen de la capacidad de estos bancos para aplicar los marcos en sus decisiones de inversión y así permitir una mayor inversión relacionada al clima. El establecimiento de un dialogo con los bancos comerciales que han adoptado estos principios sería beneficioso para entender la forma en que estos están siendo aplicados en sus evaluaciones de inversión. El Perú podría beneficiarse de una plataforma similar a la que Colombia ha adoptado, conocida como el “Protocolo Verde”, el cual figura una colaboración entre el gobierno y los bancos comerciales para promover las inversiones y prácticas compatibles con el medio ambiente en el sector financiero.

4.3.6 Fondos Ambientales Privados

Fondo de las Américas – FONDAM

FONDAM es un fondo privado que promueve la conservación y la gestión sostenible de recursos naturales en los bosques tropicales. Fue creado en 1997 para administrar y gestionar los recursos del canje de deuda con Estados Unidos. El fondo gestiona US\$ 25 millones y sus beneficiarios son principalmente las organizaciones no gubernamentales.

Aquafondo²⁴

Aquafondo es una herramienta financiera que tiene como objetivo movilizar recursos para preservar las tres cuencas que abastecen de agua a la ciudad de Lima (Chillón, Rímac y Lurín) y así garantizar suficiente agua potable para su población. Los recursos se gestionan como un fondo de dotación. Las empresas y la cooperación internacional pueden invertir a través de dos modalidades:

- Contribuciones al fondo de dotación, de las cuales sólo se gastan los intereses para programas, proyectos y creación de capacidad institucional.
- Contribuciones a proyectos específicos.

Seis instituciones crearon Aquafondo: Backus (cervecería), Universidad Católica, Grupo GEA y la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA, una ONG local), FONDAM y The Nature Conservancy. También cuenta con un comité directivo

integrado por la Municipalidad de Lima, el Ministerio del Ambiente (MINAM) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA).

4.3.7 Programas de Creación de Capacidades para el Sector Financiero

El Apéndice 1 muestra que existe una serie de proyectos destinados a la creación de entornos propicios para la resiliencia baja en emisiones. Sin embargo, sólo unos pocos pueden apuntar al sector financiero. Uno de estos programas es el Proyecto de Microfinanciamiento de Medidas de Adaptación Basadas en Ecosistemas (MEBA), que se elabora con más detalle en el recuadro 4.2. El proyecto MEBA es una iniciativa que busca catalizar el financiamiento climático para la adaptación en los hogares rurales y abordar los vacíos en el sistema financiero, ya que el microcrédito rural no está en su mayoría cubierto por los mercados formales de crédito. Este es un ejemplo de una iniciativa de financiamiento climático que busca ser financieramente y socialmente inclusiva y relevante para la estructura de la economía peruana.

Recuadro 4.2. Proyecto de Microfinanciamiento de Medidas de Adaptación Basadas en Ecosistemas. (MEBA)

Resumen

Los pequeños productores de los Andes peruanos son particularmente vulnerables al cambio climático, ya que dependen del clima – servicios de ecosistemas sensibles, como el suministro de agua, el suelo y temperaturas apropiadas para obtener rendimientos de los cultivos predecibles y sostenidos. Al mismo tiempo, si bien las instituciones microfinancieras (IMF) han aumentado rápidamente la asignación del crédito en la ciudad, el mercado de microcrédito rural aún no alcanza a ser cubierto en su mayoría por el crédito formal. En las zonas que están cubiertas, las tasas de interés son muy altas, debido a la percepción de alto riesgo y a los costos operativos. Por lo tanto, la reducción de la incertidumbre de riesgos y los costos operativos del lado de las IMF podría alentar la asignación de más microcréditos rurales, los que, a su vez, pueden impulsar medidas de adaptación financiera a nivel doméstico. Además, dado que una parte del riesgo subyacente en las zonas rurales está relacionado al clima (es decir, los riesgos climáticos a menudo crean impacto repentino en la economía doméstica reduciendo su capacidad para pagar deudas), la implementación de medidas de adaptación por parte de los agricultores reduce también el riesgo de las IMF.

Con esto en mente, el proyecto MEBA trabaja para elaborar instrumentos financieros innovadores y mecanismos que apoyen a los pequeños productores en los Andes peruanos y colombianos en la adaptación al cambio climático. El concepto subyacente de MEBA es animar a las IMF a invertir en la capacidad de resiliencia de los ecosistemas de los que dependen estas comunidades con el fin de

23 <http://albertorios.eu/?P=1406>

24 <http://aquafondo.org.pe/about.php>

asegurar y mantener sus medios de subsistencia. (Rondón-Krummheuer, Knickel, y Shuford, 2012).

¿Cómo funciona?

Los proponentes del proyecto MEBA se están asociando con tres IMF en el Perú (y otras tres en Colombia) para vincular los productos de microcrédito con las medidas de adaptación basadas en los ecosistemas, encaminadas a reducir la vulnerabilidad de los pequeños productores. Existen numerosas y diversas medidas que van desde los sistemas agroforestales, reservorios rústicos, invernaderos y fertilizantes orgánicos, hasta las tecnologías ancestrales de gestión del agua.

Un componente clave del proyecto es la metodología de crédito. Muy pocas IMF incorporan el riesgo climático en su metodología de evaluación de crédito. El MEBA se centra en el ajuste de metodologías de crédito de IMF mediante la incorporación de variables de riesgo climático y el diseño de productos financieros adecuados para satisfacer las necesidades de los clientes de las IMF, es decir, los agricultores. Se propone una metodología de crédito más eficiente a través de la normalización y la semi-automatización de la evaluación del crédito, lo que disminuye los costos operativos en las zonas rurales.

El proyecto se puso a prueba a través de alianzas con tres IMF del Perú: Edyficar, Solidaridad y Fondesurco. En el futuro se utilizarán los resultados y lecciones aprendidas de sus experiencias con la metodología de crédito y la implementación de medidas de adaptación financiadas para realizar posibles mejoras y promover la replicación con otras IMF.

¿Cuáles son los principales beneficios que se derivan de esta iniciativa?

Los principales beneficios son:

- 1) Fortalecimiento de los medios de subsistencia y reducción de la vulnerabilidad al cambio climático a nivel de pequeños productores;
- 2) Fortalecimiento de la capacidad de desarrollo autónomo a nivel de pequeños productores;
- 3) Reducción de los niveles de pobreza y pobreza extrema;
- 4) Reducción del riesgo del lado de las IMF; y
- 5) Aumento de la asignación de microcréditos y mayores beneficios, del lado de las IMF.

Resultados hasta la fecha

El proyecto MEBA abarca desde mediados del 2012 hasta mediados del 2017. El progreso a la fecha incluye la construcción de alianzas con tres socios IMF, el diseño de medidas de adaptación, la recopilación de información sobre los beneficiarios del proyecto (como los pequeños

propietarios), el desarrollo de la metodología de crédito (aún en curso), la participación de socios del sector público, y la obtención del acceso a los datos climáticos (aún en curso).

Algunas IMF ya están asignando créditos para medidas de adaptación. Se espera un aumento significativo en la asignación de créditos en el 2015, una vez que la metodología de crédito esté establecida. No hay resultados medibles que presentar por el momento.

¿Quién financia y quién ejecuta el proyecto MEBA?

Implementación: El proyecto es implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Escuela de Frankfurt Centro Colaborador del PNUMA para el Financiamiento Climático y la Energía Sostenible. Tres IMF piloto peruanos – Edyficar, Solidaridad y Fondesurco, participan como socios en la ejecución del proyecto.

Financiación: El proyecto está financiado principalmente por el Ministerio Federal Alemán para el Medioambiente, la Conservación de la Naturaleza y la Seguridad Nuclear (BMU). Sin embargo, la financiación privada también está involucrada, ya que las IMF piloto proporcionan crédito de sus propios recursos para la adaptación al cambio climático.

Existe espacio adicional para el desarrollo de la capacidad y de iniciativas de innovación de productos financieros en el sector financiero peruano.

4.3.8 Conclusiones

El financiamiento climático requiere que las instituciones financieras públicas y privadas trabajen en conjunto para lograr la transformación hacia el desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima. Sin la participación, el apoyo y el compromiso mutuo del sistema financiero privado no será posible movilizar la cantidad de recursos necesarios para su implementación.

La principal oportunidad que surge del sub-sistema de financiamiento privado nacional es la elevada liquidez actual del sistema financiero, lo cual señala un incremento en los recursos que podrían ser canalizados hacia los programas relacionados con la acción climática. Sin embargo, esto depende en gran medida de las necesidades del sector privado (destino final de los recursos financieros) y de los mecanismos previstos por las instituciones financieras para alentar al sector privado a desarrollar proyectos relacionados con el cambio climático. En suma, la financiación privada es útil para los objetivos de cambio climático sólo si los inversionistas pueden entender los riesgos y las oportunidades de inversión relacionadas con el cambio climático.

Sin embargo, también hay que mencionar que el aumento de los niveles de morosidad puede significar que los inversionistas extremen la prudencia y el conservadurismo, lo cual podría restringir la concesión de créditos para la inversión relacionada con el clima (es decir, puede ser percibido como que tiene menos trayectoria comprobada).

Dado que la economía peruana está compuesta principalmente por

empresas más pequeñas (no grandes negocios), si se pudiera apoyar el potencial de inversión para las nuevas empresas en la acción climática, entonces habría una gran absorción por parte de las cajas municipales y rurales, así como también de los consumidores. Así, el crecimiento del sector de las microfinanzas es también una oportunidad para la inversión privada relacionada con el clima.

El sector privado ya puede estar utilizando recursos financieros para hacer frente al cambio climático (por ejemplo, con proyectos de eficiencia energética), directa o indirectamente; sin embargo, la caracterización del crédito real y la información a disposición del público no permiten identificar cómo se están utilizando los recursos financieros.

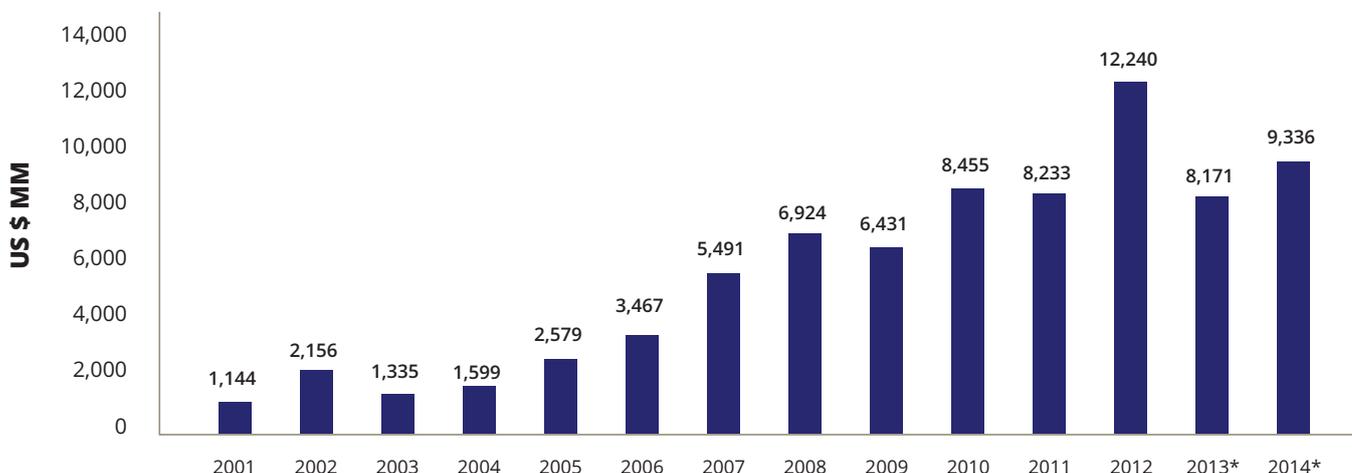
En cuanto a las recomendaciones, es importante identificar las carteras sectoriales bajas en carbono, alineando las inversiones privadas con las necesidades sectoriales. Además, los reguladores podrían mejorar el financiamiento climático al pedir que las instituciones financieras cumplan con las normas internacionales (por ejemplo, los Principios de Ecuador) para determinar, evaluar y gestionar los riesgos del cambio climático dentro de sus operaciones de préstamo.

Los bancos de segundo piso pueden aplicar como Entidades Nacionales de Implementación (NIE por sus siglas en inglés) para canalizar el financiamiento climático para usos específicos (es decir, mitigación, adaptación, REDD+, etc.) El proceso para convertirse en una NIE les obligará a aplicar las normas de riesgo climático (para la contabilización de los recursos que aborden el cambio climático) y hacer disponibles los fondos climáticos para varios actores relevantes, reforzando las inversiones bajas en carbono y complementando las iniciativas voluntarias.

4.4 Financiamiento Internacional

El sector de las finanzas públicas y privadas nacionales en el Perú no tiene la capacidad suficiente para apoyar del todo la respuesta del país al cambio climático. Por lo tanto, se necesitarán importantes recursos financieros para apoyar una respuesta adecuada y sostenida por parte del Perú frente al cambio climático. El financiamiento internacional tiene un papel clave en la complementación de los recursos nacionales en este esfuerzo.

Gráfica 4.6 Flujo de IED²⁵



Fuente: Proinversion, 2012

25 Cifras basadas en inflación proyectada – Dic 2012.

4.4.1 Inversión Extranjera Directa

El Perú ha experimentado un desempeño económico alentador en la última década. Como resultado, el Perú se ha vuelto cada vez más atractivo para los inversionistas extranjeros. Del 2001 al 2012, la Inversión Extranjera Directa (IED) creció más de 1,000% de US\$ 1.114 millones a US\$ 12,24 millones. El cuadro 4.6 muestra la evolución de la IED en el Perú.

La información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas muestra que hasta el año 2009, los sectores que más se beneficiaron de la IED fueron la minería, las comunicaciones, la industria, las finanzas y la energía. El sector financiero representa 15.1% de la IED, mientras que la energía representa una cuota del 13,82%.

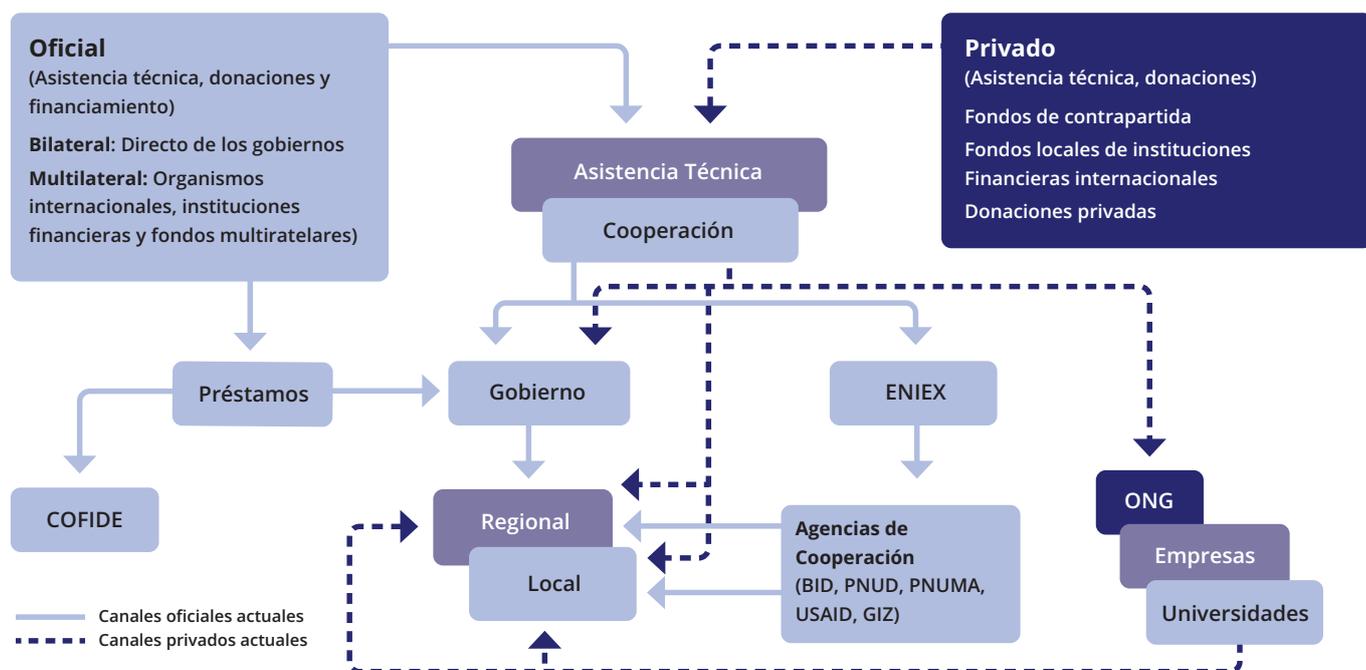
La energía constituye un sector clave para el desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima. Aunque considerable, la IED para la energía no puede necesariamente ser entendida como “inversión resiliente baja en carbono”. Sin embargo, el cuadro podría utilizarse como una representación teniendo en cuenta que más de la mitad de la mezcla de electricidad proviene de una fuente renovable (hidro) y debido al hecho de que ha habido una entrada considerable de gas natural en la matriz energética en la última década. Sin embargo, el rol del gobierno en la provisión de incentivos políticos adecuados sigue siendo fundamental para este sector en crecimiento. Se prevé la necesidad de seguir trabajando en la identificación de cuáles podrían ser este tipo de incentivos de política en el caso de Perú, así como una evaluación crítica de los impactos ambientales y sociales de la minería y la energía hidroeléctrica.

4.4.2 Cooperación Internacional

La Agencia Nacional para la Cooperación Internacional dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores (APCI) es la institución encargada de gestionar la cooperación internacional. Existen otras instituciones que participan en la canalización de la financiación proveniente de la cooperación internacional, así como de diversos canales de desembolso, lo que resulta en un ecosistema complejo. La figura 3.7 muestra las complejas interacciones entre los canales de desembolso existentes, y las principales instituciones involucradas.

Las principales instituciones incluyen las Entidades e Instituciones Extranjeras de Cooperación Técnica Internacional que canalizan

Gráfica 4.7 Canales de Desembolso de la Cooperación Internacional – Peru



Fuente: Adaptado de APCI.

recursos para la ejecución directa por parte de ONGs, empresas privadas e instituciones académicas; así como organizaciones gubernamentales nacionales, regionales y locales que también reciben recursos de la cooperación internacional.

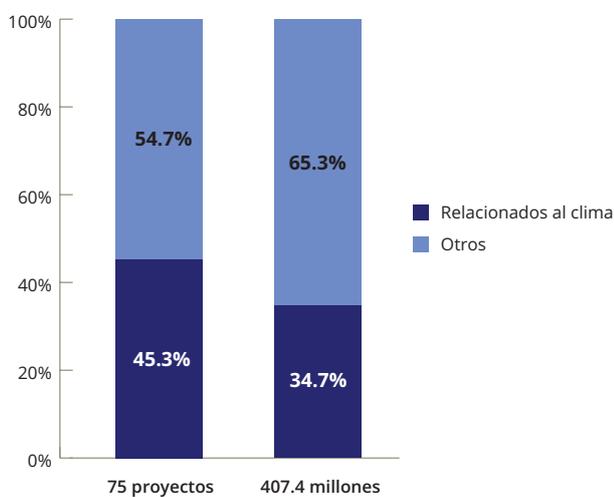
Las conclusiones del estudio de alcance²⁶ del Programa Nacional de Gestión del Cambio Climático (PRONAGECC) demostraron que “los recursos de la cooperación para apoyar los programas de cambio climático, proyectos y actividades son en su mayoría de origen público. Estos se dividen entre reembolsables y no reembolsables, financieros y no financieros, y son casi completamente gratis. Esta cooperación se da en todas las modalidades establecidas por la APCI” (Grade y Libélula, 2011). El estudio también identificó “un suministro de la cooperación internacional diverso y creciente, que fluye a través de los canales oficiales y no oficiales que continuarán aumentando, así como

una nueva oportunidad para que las instituciones nacionales accedan directamente a los recursos multilaterales en materia climática, siempre que se cumplan las normas fiduciarias”.

El mencionado estudio presentó los resultados basados en los alcances de 88 proyectos de cambio climático (todos en diferentes etapas de desarrollo) que suman hasta US\$ 808,669,042. Esta cantidad combina fondos públicos y cooperación internacional.

Un reciente informe publicado por el MINAM encontró que la cartera total de proyectos/programas sólo para MINAM en el primer semestre del 2013 incluye 75 proyectos que suman hasta US\$ 407,4 millones. De estos, 44 se encuentran en ejecución (US\$ 292,8 millones). 57 de los 75 están a cargo del Viceministerio que se ocupa de los asuntos de cambio climático (US\$ 244,4 millones) y 34 (US\$ 141,5 millones) son proyectos directamente relacionados con la adaptación al cambio climático y la mitigación.

Gráfica 4.8 Cartera de Proyectos del MINAM



Fuente: MINAM, 2013

4.4.3 Fondos de Financiamiento Climático Internacional

Desde las instituciones y canales mencionados en la sección anterior, existen algunos que vale la pena describir, ya que actualmente están proporcionando importantes flujos financieros para la creación de capacidades y de un entorno propicio para el desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima. Como complemento de esta información está la lista completa de los proyectos e iniciativas – muchos de los cuales han sido financiados por la cooperación internacional – que se encuentra en el Apéndice 1.

El Fondo de Adaptación (FA) es un fondo establecido en el 2007 en el marco del Protocolo de Kioto. El fondo tiene como objetivo financiar proyectos de adaptación y programas específicos para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones en los países en desarrollo a los riesgos climáticos. Está gestionado por la Junta del Fondo de Adaptación (AFB por sus siglas en inglés), que a su vez recibe asesoramiento y servicios de secretaría del Fondo para el Medio

26 Diagnóstico de las disposiciones institucionales para la Gestión del Cambio Climático llevada a cabo por GRADE y Libélula, 2011.

Ambiente Mundial (FMAM).²⁷ El fondo es reaprovisionado a través de una parte de los beneficios del MDL y contribuciones voluntarias. Una innovación importante del fondo es que permite el acceso directo a través de las Entidades Nacionales de Implementación (NIE por sus siglas en inglés). PROFONANPE fue identificado por el MINAM como un NIE adecuado para el FA, sin embargo, ningún NIE peruano ha sido acreditado por la Junta del FA. El Perú ha presentado al FA una solicitud de financiamiento de US\$ 6,950,239 para el proyecto “Adaptación a los impactos del cambio climático en los ecosistemas marinos y la pesca.” (Junta del Fondo de Adaptación, 2012) y se le ha solicitado una propuesta detallada del proyecto. El FA apoyó la idea del proyecto, el cual fue complementado por la respuesta de aclaración proporcionada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dada la solicitud formulada durante el examen técnico de mediados del 2012. Sin embargo, el proyecto no ha sido aprobado hasta la fecha de publicación de este informe.²⁸

El Fondo Verde para el Clima se ha convertido en el mecanismo que probablemente centralizará la mayor cantidad de financiamiento climático en términos de la cooperación internacional. El Fondo ha sido creado en el marco de la CMNUCC, pero no se encuentra aun completamente operacionalizado. Incluirá varias ventanas (adaptación, mitigación, REDD+) y tiene como objetivo facilitar el acceso directo a sus beneficiarios. El Perú necesitaría realizar un seguimiento y trabajar en el desarrollo y diseño de las modalidades de funcionamiento del Fondo para que como país pueda responder y participar de manera efectiva en el fondo. El MINAM está evaluando la capacidad de diversas instituciones incluyendo COFIDE y FONAM para ser Entidades de Ejecución para el Fondo.

Las instituciones multilaterales que proporcionan fondos para el desarrollo se pueden clasificar en dos tipos: organismos multilaterales técnicos y bancos multilaterales de desarrollo. El primer tipo (por ejemplo, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial – FMAM), proporciona asesoramiento sobre el desarrollo de la política ambiental nacional y lleva a cabo la gestión de proyectos, el Apéndice 1 incluye una lista de proyectos peruanos del FMAM. Mientras tanto, el último tipo (por ejemplo, el Banco Mundial a través de los Fondos de Inversión Climática FIC), proporciona préstamos y servicios de investigación/consulta. Los fondos de estas instituciones son especialmente útiles para la etapa preliminar de los proyectos. Además, ayudan a catalizar otras fuentes de apoyo financiero (PNUD, 2011). El Perú accedió a los Fondos de Inversión Climática, específicamente a través del Programa de Inversión Forestal (véase el Apéndice 1).

Las instituciones multilaterales son las principales proveedoras de fondos para la adaptación al cambio climático en el Perú. Algunos proyectos financiados por el FMAM son la “Promoción de la Gestión Sostenible de la Tierra en Apurímac”, “Evaluación de la Capacidad Nacional en Cambio Climático, Biodiversidad, Desertificación y Sequía”, el “Páramo Andino” y “Hacia un Enfoque Ecosistémico para la Gestión del Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Humboldt”. Otro proyecto financiado por el Fondo Especial para el Cambio Climático es el “Programa de Adaptación al Impacto del Rápido Retroceso de los Glaciares en los Andes Tropicales (PRAA)”. El monto total de la inversión de los cinco proyectos mencionados es de alrededor de US\$ 58 millones, sin embargo esta cantidad no

corresponde exclusivamente al financiamiento del FMAM.

El BID y el Banco Mundial han financiado varios proyectos de gestión de riesgos climáticos y adaptación en el Perú, con una inversión total combinada de al menos US\$ 4,7 millones, incluyendo fondos de contrapartida.

Las Agencias de Cooperación Bilateral generalmente tienen un compromiso con la máxima cooperación dentro de un proyecto (aproximadamente 30%), lo que facilita la entrada de otras fuentes de financiación (CMNUCC, 2012). El Perú, al ser un país vulnerable al cambio climático y ser una economía de rápido crecimiento, recibe fondos para proyectos de cambio climático de varias agencias bilaterales. Algunas entidades que cooperan en este tipo de proyectos son COSUDE, el Ministerio de Medio Ambiente y Seguridad Nuclear de Alemania, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ), la Cooperación Belga, la Embajada de los Países Bajos, la USAID, la cooperación del Reino Unido, la Unión Europea y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA).

De acuerdo con una base de datos compilada por V. Gálmez y P. Santa María, quienes evaluaron proyectos entre 1994 y 2010, la GIZ, la Unión Europea y las agencias de ayuda de Suiza, los Estados Unidos, los Países Bajos y el Reino Unido reportan la mayor cantidad de acciones de adaptación en los países andinos (Gálmez y Santa María, 2010).

El Apéndice 1 presenta una lista no exhaustiva de financiación (de proyectos de cooperación sobre el cambio climático ejecutados por el MINAM) que muestra una proporción similar entre REDD+ y proyectos de adaptación.

4.4.4 Arreglos Institucionales para el Financiamiento Climático

Durante muchos años, el Ministerio del Medio Ambiente ha sido la única entidad gubernamental a cargo de la coordinación del financiamiento climático, sobre todo de los recursos públicos e internacionales. A través del procedimiento nacional para la aprobación de proyectos MDL, tenía también un control limitado sobre una parte de la financiación privada.

Recientemente, el Ministerio de Economía y Finanzas y los ministerios sectoriales se vienen involucrando cada vez más a medida que se diseñan las NAMAs y a medida que el cambio climático empieza a integrarse en otros sectores. Sin embargo, se necesitan sinergias para establecer una ruta definida mediante la identificación de: i) las prioridades; ii) la participación de actores privados; y iii) la manera de contabilizar el dinero asignado para abordar el cambio climático.

Como se mencionó en la Sección 1, en el 2011, debido al incremento de la cooperación internacional y al interés tanto por parte del Ministerio del Medio Ambiente como del Ministerio de Economía y Finanzas para aumentar la eficacia en el gasto relacionado con el clima, se realizó una propuesta por parte de estas instituciones para un Programa Nacional para la Gestión del Cambio Climático (PRONAGECC). Más tarde, esta propuesta se convirtió en la base para un proyecto que pondrá a prueba los arreglos institucionales para la gestión del cambio climático, incluyendo la financiación.

27 unfccc.int

28 https://www.adaptation-fund.org/funded_projects

La propuesta de crédito para la fase preparatoria del proyecto incluye los siguientes productos:

- 1) Propuesta de un instrumento legal que cree los arreglos institucionales para la gestión del cambio climático, validados por las partes interesadas relevantes y un plan de ejecución con recursos nacionales e internacionales comprometidos a comenzar la implementación del programa.
- 2) Apoyo técnico y servicios de financiación para satisfacer las demandas de los proyectos piloto e instituciones priorizadas, empaquetados con el fin de aumentar la escala.
- 3) Modelos de estructuración financiera y roles institucionales desarrollados en coordinación dentro de los proyectos y entidades principales.
- 4) Un sistema de Medición, Reporte y Verificación (MRV) para la Estrategia Nacional de Cambio Climático e informes anuales de ejecución (avances, retos y oportunidades) como insumos para los Informes Bienales – Comunicaciones Nacionales a la CMNUCC.
- 5) Masa crítica de legisladores y funcionarios públicos con capacidades fortalecidas involucrados en el diálogo, la coordinación de proyectos, y las actividades de aprendizaje y gestión del conocimiento.

La Fase I tendrá un costo aproximado de S/. 8.980 millones y está siendo financiada por COSUDE. Se esperaba que se concediera a través de un proceso de licitación en mayo del 2014, comenzando su proceso de implementación en junio del mismo año. Su ejecución estará a cargo de una Unidad Ejecutora que responderá a un Comité Directivo, integrado por instituciones del gobierno peruano. Las ofertas propondrán un calendario de las principales tareas y de su ejecución.²⁹

Por otra parte, las decisiones de la CMNUCC se han traducido en

“oportunidades” para el acceso directo a los fondos, pero además han creado nuevos requerimientos de arreglo institucional y la necesidad de cumplir con las normas fiduciarias adicionales.

Actualmente, la GIZ y el KfW están proporcionando asistencia técnica para el acceso directo al Fondo Verde para el Clima a países como Perú.

4.4.5 Conclusiones

A pesar de que el financiamiento para el cambio climático internacional y los recursos relacionados parecen ir en aumento, los actuales flujos financieros internacionales para el cambio climático no necesariamente responden a un proceso de priorización, coordinación o articulación guiada por el desarrollo nacional y los objetivos relacionados con el clima. Esto a su vez provoca fragmentación, lo que se refleja en un bajo impacto y sostenibilidad, duplicación de esfuerzos y la superposición entre los programas, proyectos y actividades (Naidoo et al, 2014). En el caso del Perú, esta descripción se aplica en diferentes medidas. A medida que el panorama internacional evoluciona, sería importante que la creación del nuevo mecanismo financiero internacional, como el Fondo Verde para el Clima, simplifique y apoye los procesos para un profundo control del país y mayor acceso de los países en desarrollo (Naidoo et al, 2014).

A fin de que el Perú pueda utilizar de manera más efectiva la cooperación internacional disponible, sería de gran ayuda instituir un proceso para identificar sus prioridades, cuantificar sus necesidades de recursos, evaluar sus capacidades nacionales y definir sus requerimientos específicos en relación al apoyo de sus socios de cooperación internacional. Una revisión de los usos actuales y potenciales de los fondos existentes, y el impacto del mismo serían también útiles para el desarrollo de políticas futuras, el planeamiento y la movilización de recursos. Además, la comunicación y la coordinación entre las instituciones y organizaciones que participan en el proceso de canalización de la cooperación internacional mejorarán el uso eficiente del financiamiento climático, evitando la dispersión y la superposición, facilitando los objetivos comunes y más ambiciosos.

Tabla 4.4 Requerimientos de Arreglo Institucional Inherentes a las decisiones de la COP

Propósito	Mandato relacionado al Arreglo Institucional	Estado
Proceso de Aprobación Nacional de Proyectos MDL.	Autoridad Nacional Designada (DNA por sus siglas en inglés) requerida para participar en el MDL.	CONAM y luego MINAM fueron nombrados como ADN.
Implementación Nacional de Proyectos de Adaptación presentados al Fondo de Adaptación.	Entidad Nacional de Implementación (NIE por sus siglas en inglés) para la implementación del proyecto de adaptación.	Diversas instituciones estaban interesadas (FONAM, COFIDE, PROFONANPE), pero no se han registrado NIE aún. MINAM es la DA.
El Fondo Verde para el Clima tendrá también acceso directo a través de los Organismos Nacionales de Ejecución.	NEI para el acceso directo a Fondo Verde para el Clima.	No se han registrado NIE aún.
Coordinación del apoyo a la ejecución de las actividades en relación con las medidas de mitigación en el sector forestal de los países en desarrollo, incluidos los arreglos institucionales.	Decisión – / CP.19 Invita a las Partes interesadas a designar una entidad nacional o un punto focal para la coordinación del apoyo a la plena ejecución de las actividades y los elementos mencionados en la decisión 1/ CP.16, párrafos 70, 71 y 73, incluyendo diferentes enfoques de políticas, como la mitigación y la adaptación conjuntas.	En proceso de ejecución a la fecha del informe.

29 Simap.ch. Ver: <https://www.simap.ch/shabforms/COMMON/search/searchresultDetail.jsf>. Consultado el 14 de Marzo, 2014.

Consideraciones sobre las rutas de financiamiento para el Perú

El estudio preliminar ha tenido en cuenta el estado actual de la política de cambio climático a nivel nacional, así como los sistemas de financiamiento público y privado para evaluar el estado actual de preparación de este tipo de sistemas para llevar a cabo la implementación y asignación de la inversión en la acción climática. Los conocimientos obtenidos a partir del estudio sirvieron de base para identificar y desarrollar consideraciones clave hacia una ruta de financiamiento para la transición del Perú a una vía de desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima (Secciones 4.1 a 4.3) y presentar una serie de propuestas de las pautas a seguir en el desarrollo de rutas de financiamiento (Sección 4.5).

Es importante notar que investigación adicional puede ser necesaria para profundizar en la evaluación del desarrollo y el contexto climático en el Perú, teniendo en cuenta las áreas que han quedado fuera del alcance de este informe, por ejemplo evaluaciones institucionales, así como de la capacidad del sistema financiero peruano (es decir, la capacidad de inversión doméstica). Sin embargo, la intención de los autores es que este estudio preliminar haya contribuido a formar una línea de base sólida de información desde la cual el gobierno peruano, el sector privado y los socios internacionales para el desarrollo puedan considerar un trabajo y un análisis más a fondo.

En esta sección se describen los desafíos de alto nivel que surgen del análisis presentado en este documento, así como las recomendaciones a considerar por parte del gobierno peruano. Además, se proponen acciones a corto, mediano y largo plazo para su consideración como parte de una estrategia/rutas nacionales para el financiamiento climático en el Perú, aprovechando las inmensas oportunidades económicas disponibles actualmente en el país.

5.1 Retos y recomendaciones

Con base en las conclusiones de este estudio, los retos y recomendaciones propuestas para que el Perú avance hacia una ruta de financiación para las acciones climáticas se describen a continuación:

- i. Aunque hay varias estrategias y políticas generales de desarrollo independientes en temas ambientales y de cambio climático, es necesaria una estrategia coherente y clara para el cambio climático. La superación de este desafío permitirá la alineación del comportamiento de los consumidores y del sector privado con un plan LEDES, evitando la duplicación de esfuerzos y haciendo uso eficiente y eficaz de los recursos disponibles.

Recomendación: Desarrollar un esfuerzo político conjunto y claro para integrar el desarrollo económico y social, la gestión ambiental, la reducción de emisiones y los objetivos de la resiliencia climática en una única Estrategia de Desarrollo Bajo en Emisiones, basándose en los resultados previstos de

las NAMAs en fase de desarrollo, el PlanCC y demás políticas climáticas relacionadas. Dicha estrategia debe incluir las prioridades específicas en el corto, mediano y largo plazo, basadas en la evidencia científica y técnica y deben estar alineadas e integradas con las prioridades nacionales de desarrollo del Perú. Una política integrada establecerá las condiciones básicas que permitan la gestión eficaz del cambio climático en el Perú – a través de marcos políticos, regulatorios y operacionales, así como el compromiso de los actores clave, lo que permite la gestión de las características multi-sectoriales y regionales inherentes a los impactos del cambio climático y los proyectos respectivos.

- ii. Actualmente hace falta una inclusión explícita en políticas de desarrollo peruano de consideraciones climáticas y vínculos con la mitigación de la pobreza, la reducción de conflictos y la inclusión social.

Recomendación: Fortalecer y desarrollar el nivel de preparación gubernamental y social en relación a la adaptación al cambio climático y las necesidades de mitigación, esto es un elemento esencial para demostrar que las acciones climáticas tienen que abordar estos problemas de desarrollo en el largo plazo. De este modo, se impulsarían iniciativas escalables a largo plazo y se atraerían los recursos públicos y privados necesarios.

- iii. Las “reglas del juego” actuales para el Perú – tanto para la gestión ambiental como para la gestión del cambio climático – están en proceso de lograr completa claridad y organización, por lo cual carecen de una configuración adecuada. Esto ha contribuido a crear la percepción errónea entre actores nacionales clave de que la gestión del medio ambiente es un obstáculo para la inversión.

Recomendación: Un nuevo marco normativo armonizado, coherente y claro tendría un gran impacto tanto en la financiación pública como en la privada; uno que destaque los costos y beneficios ambientales como parte fundamental de las decisiones de inversión. De este modo, las opciones bajas en emisiones y resilientes al clima se perfilarían como un enfoque prudente y pertinente en términos de relación calidad-precio y sostenibilidad a largo plazo de las inversiones.

- iv. Se requiere una mayor claridad sobre las necesidades de inversión para la acción climática en el Perú. A pesar de que el Perú está recibiendo financiamiento internacional, este no se está utilizando de manera efectiva porque no existe claridad sobre las necesidades de inversión, como tampoco existen arreglos institucionales apropiados. Como resultado, el impacto de la ayuda internacional está fragmentado y es poco comprendido.

Recomendación: Un proceso de priorización de la acción climática

en el Perú facilitar una mayor claridad sobre las necesidades de inversión y facilitar también la identificación de los diferentes recursos necesarios para su implementación. Dicho proceso debe ser dirigido en gran parte dentro del Perú, en asociación con el sector privado nacional, para asegurar la entrega de los beneficios de desarrollo adicionales de tal acción climática (en particular los económicos, sociales y ambientales), esto requerirá que múltiples fuentes sean estructuradas y ensambladas adecuadamente para permitir un financiamiento eficaz.

Un resultado de este proceso podría ser la generación de una línea de programas y proyectos que permitan demostrar la acción climática, construir la confianza y evidencia de base en la economía peruana y, a su vez, facilitar el capital necesario para su implementación. Hay una necesidad clara de proyectos piloto entre los sectores e instituciones nacionales que permitan lograr articular la gestión y el financiamiento climático, las contribuciones determinadas a nivel nacional en el marco de la CMNUCC, y la determinación de una estrategia financiera coherente.

- v. La contribución nacional de mitigación y adaptación podrían ser más ambiciosa de contar con más recursos disponibles. Sin embargo, tales recursos no podrán ser obtenidos si no se tiene una claridad anticipada sobre las prioridades del Perú – y, en el proceso de su definición, será necesario elevar el nivel de ambición en el establecimiento de prioridades. Esto atraería recursos tanto nacionales como internacionales, dando prioridad a los sectores más relacionados con el desarrollo, alineados con claros mandatos e incentivos (nacionales e internacionales).

Recomendación: Una de las formas en que se puede aumentar el nivel de ambición es a través de la generación de interés en el cambio climático y específicamente, en la creación de conciencia sobre el desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima como una nueva oportunidad económica al alcance de todos en el Perú. Hasta la fecha, estos intereses han sido escasos, centrados principalmente en las situaciones de conflicto socio-ambiental en torno a sus actividades específicas. Sin embargo, esta situación se puede revertir a través del diálogo y de una mejor difusión y asimilación de la información, y de un mejor acceso a los recursos.

- vi. No existen definiciones acordadas del “financiamiento climático” para el país, ni los mecanismos para hacer seguimiento y contabilización de manera sistemática de estos flujos. Por lo tanto, los sistemas de información, tanto para la gestión de emisiones de gases de efecto invernadero (y deforestación como fuente) y el seguimiento del financiamiento climático no están en su lugar. Por otra parte la calidad de los datos sobre las emisiones es baja y no está producida de manera sistemática.

Recomendación: Desarrollar un programa claro y completo que permita mejorar la calidad y disponibilidad de la información y datos en el Perú, de manera que fomente la participación voluntaria de todas las partes interesadas en los programas de respuesta, la adaptación e innovación con base en sus circunstancias únicas y lo más importante, facilitar el acceso equitativo a los recursos necesarios requeridos para la implementación de los programas. Es probable que esto requiera del diseño de (un) mecanismo(s) específico(s) para

lograr estos resultados.

- vii. En la actualidad, no existe una estructura clara dentro del sistema de finanzas públicas para movilizar recursos financieros con una perspectiva en el cambio climático. Esto sucede a pesar de tener las herramientas adecuadas para el financiamiento (es decir, presupuesto por resultados y programas de inversión pública), lo que resulta en una limitada absorción financiera. En este momento, el Perú carece de la arquitectura financiera correcta para canalizar eficientemente los recursos hacia las necesidades de cambio climático.

Recomendación: Existe una necesidad de integración y elaboración de acciones sobre el riesgo climático y gestión de las emisiones de GEI de una manera más directa y precisa en los instrumentos de financiación pública existentes. Tal marco también debe tener en cuenta el impacto de cualquier otro instrumento de financiación pública que podría revertir de forma involunta los beneficios positivos de los instrumentos públicos dirigidos hacia la acción climática.

- viii. Dentro del gobierno nacional y subnacional, así como del sector privado, existe una falta de capacidades adecuadas para formular y ejecutar la acción climática. A su vez, esto impide el uso efectivo de los recursos que están disponibles en el sector público y privado, y de los que están disponibles a través de la cooperación internacional. Las instituciones, tanto públicas como privadas, que cumplen un papel clave en el sistema financiero no se encuentran adecuadamente preparadas y, posiblemente, no están lo suficientemente incentivadas para canalizar los recursos ya que no existe una incorporación formal del cambio climático en sus estrategias.

Recomendación: Una evaluación de las necesidades de capacidades en los sectores público y privado y una evaluación comparativa del Perú frente a otros países desarrollados y/o en proceso de desarrollo puede generar opciones para aumentar las capacidades de formulación e implementación.

- ix. Existe una necesidad de trabajar en estrecha colaboración con el sistema financiero privado para incorporar criterios de cambio climático en los instrumentos financieros privados. La Superintendencia Nacional de Banca, Seguros y AFP no cuenta con los requisitos explícitos para que los actores privados aborden e informen sobre los riesgos relacionados con el cambio climático. Dado que esta organización está a cargo de la regulación y supervisión de los Sistemas Financieros, de Seguros y Fondos de Pensión en el Perú, podría ser el ente natural para regular dicha solicitud.

Recomendación: Con base en ejemplos en la región (por ejemplo Colombia), el Perú podría considerar una participación en sociedad entre el gobierno y el sistema financiero privado para desarrollar un “Protocolo Verde”. Este puede ser definido a la medida de las circunstancias particulares del Perú, además podría servir como base para involucrar a las instituciones financieras privadas en evaluaciones regulatorias, de inversión y de riesgos, las cuales constituyen innovaciones financieras necesarias para promover la inversión nacional en acciones climáticas.

- x. Actualmente en el Perú existen muy pocos instrumentos financieros, que faciliten o promuevan específicamente las acciones de mitigación del cambio climático (por ejemplo COFIGAS, PIP y microcrédito). Por otra parte, las comunidades gubernamentales y comerciales no son plenamente conscientes del potencial que estos instrumentos podrían tener. Las instituciones financieras privadas pueden proporcionar recursos para hacer frente al cambio climático, sin embargo, esto en su mayoría depende de sus necesidades de inversión. Los mecanismos ofrecidos a estas instituciones por parte de socios de cooperación internacional han animado el desarrollo de proyectos relacionados con el cambio climático en el sector privado. Sin embargo, no se ha generado la escala requerida y la innovación necesaria para una transición y financiación de la acción climática a largo plazo.

Recomendación: A través del diálogo entre los sectores público y privado, y teniendo en cuenta las prioridades de inversión del Perú para la acción y la orientación de la política climática, se podría fomentar la innovación en instrumentos financieros, tales como los bonos de energía limpia/verdes, mecanismos de seguros y garantías, los cuales se podrían desarrollar conjuntamente con las instituciones financieras. Nótese que esta recomendación supone que el programa o proyecto está listo para consideraciones de financiación, es decir que su planificación y principios financieros han sido ya apropiadamente definidos.

5.2 Apertura de las Oportunidades Económicas

El Perú está experimentando un fuerte crecimiento económico y mostrando una mejoría en los indicadores de desarrollo clave, como la creación de empleo y el bienestar social. Se espera que esta trayectoria de crecimiento continúe durante el futuro previsible. El Perú está bien posicionado para incorporar un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima dentro de su desarrollo económico, a la vez que promueve la competitividad dentro de su economía. Las señales iniciales dentro del sistema financiero privado del Perú muestran una mayor conciencia sobre el cambio climático y su impacto en el desarrollo económico y social entre las autoridades

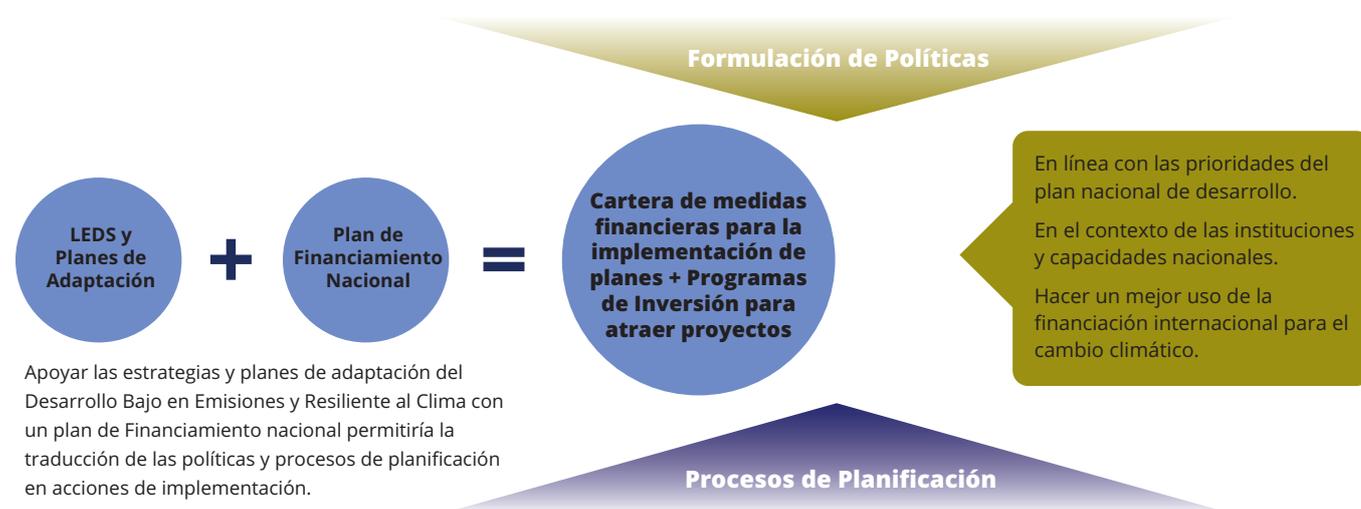
pertinentes. Existe también una mejor coordinación entre los ministerios nacionales y otras instituciones para trabajar juntos en programas estratégicos de cambio climático y desarrollo de NAMAs. Estos son pasos positivos hacia la apertura de las oportunidades económicas.

Hacer frente a los desafíos planteados en la Sección 5.1 de manera sistemática ayudaría al Perú a aprovechar su impulso positivo a través de programas tales como PlanCC y a aprovechar el potencial que tiene para incorporar el cambio climático en todas las políticas de desarrollo. En el contexto de consideraciones políticas, de planificación y de ejecución para la acción climática, es fundamental que el Perú se prepare para asegurar los recursos necesarios para su transición. El desarrollo de una estrategia nacional y/o rutas para el financiamiento climático puede contribuir a dar un impulso crítico en la ejecución y la utilización eficaz de los recursos disponibles (como se representa en la figura 5.1).

El diagrama muestra cómo los planes de acción y de financiamiento ayudan en la creación de una cartera de medidas financieras para la ejecución de dichos planes. Dicha cartera se basa en que los planes sean capaces de identificar las acciones prioritarias específicas y luego formularlas en programas de inversión (los que a su vez atraerían proyectos). Cuando los gobiernos nacionales desarrollan programas de inversión atraen el interés de la financiación privada y de la cooperación internacional, ya que proporcionan un “punto de entrada” a un país que está alineado con la demanda/necesidades e impulsado por ello. Sobre la base de este trabajo, el objetivo principal de una estrategia de financiamiento nacional para el Perú sería la de crear un entorno propicio a la inversión para apoyar la implementación de la respuesta climática del país, lo cual atrae capital privado y permite utilizar la cooperación internacional de una manera más eficaz. También facilita la creación de una línea continua de programas y proyectos a medida que la experiencia y evidencia de base del Perú evolucionan con el tiempo.

Existe una inmensa oportunidad de “ecologizar”, la nueva infraestructura que el Perú requiere como resultado del crecimiento económico proyectado. Se necesitan aproximadamente 88.000 millones de soles (US\$32.56 millones) para los sectores de

Gráfica 5.1 Rutas Nacionales de Financiamiento en el contexto de políticas y planes



Apoyar las estrategias y planes de adaptación del Desarrollo Bajo en Emisiones y Resiliente al Clima con un plan de Financiamiento nacional permitiría la traducción de las políticas y procesos de planificación en acciones de implementación.

Fuente: Naidoo, Amin, Dimsdale & Jaramillo (2014)

infraestructura crítica, como agua, energía y transporte. En respuesta a estas necesidades de inversión a través de opciones tecnológicas resilientes al clima y bajas en emisiones proporcionarían una base fuerte para atraer interés en el Perú por parte de los inversionistas y fomentar la innovación y el espíritu empresarial dentro de la economía peruana. Con el fin de desbloquear esta oportunidad que integra el crecimiento económico y las prioridades climáticas, es fundamental traducir el trabajo desarrollado en el PlanCC, referente a la mejora de la base científica y técnica para su estrategia de respuesta al cambio climático, en programas pragmáticos de inversión que permitan abordar opciones de desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima.

Desde que se anunció que el Perú sería la sede de la COP 20 hay signos alentadores de un mayor nivel de conciencia y apoyo político hacia el cambio climático, incluyendo la redacción de una Ley de Cambio Climático que será presentada al Congreso. Esto representa un hito importante dado que la Estrategia Nacional de Cambio Climático aún no ha sido actualizada y sigue siendo un reto promover y coordinar las acciones climáticas, asegurar un acuerdo sobre los objetivos y asignar funciones y responsabilidades a nivel nacional y sub-nacional. Una Ley de Cambio Climático también tiene el potencial para hacer frente a la lentitud en la integración de las prioridades climáticas en los objetivos nacionales de desarrollo, permitiendo un marcado cambio hacia opciones de desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima que ofrecen beneficios económicos, sociales y ambientales.

El Perú está actualmente explorando varias opciones para mejorar la capacidad de absorción del sistema financiero público y la eficacia del financiamiento climático internacional que recibe. Aunque existen herramientas como el presupuesto por resultados y los Programas de Inversión Pública, hasta la fecha éstos no se han utilizado de manera óptima para apoyar la incorporación de las prioridades climáticas en los sistemas nacionales. Al igual que muchos otros países en desarrollo, el Perú también tiene el reto de utilizar el financiamiento internacional para el cambio climático de una manera efectiva. Esto se debe en parte a los altos niveles de fragmentación dentro del ecosistema internacional para el financiamiento climático y debido a la falta de mecanismos institucionales apropiados a nivel nacional.

Aprovechar y desbloquear las oportunidades económicas derivadas de la integración de las prioridades climáticas requiere de un enfoque estratégico para la movilización de recursos. Este enfoque requiere que el Perú defina sus necesidades específicas de recursos, que evalúe su capacidad nacional para absorber la inversión y que articule claramente el apoyo internacional para el financiamiento climático, necesario para avanzar en la implementación de sus planes.

5.3 Apertura del Financiamiento para la Implementación

Cifras macroeconómicas positivas, un rápido crecimiento del sector de las microfinanzas, alta liquidez, inversión pública e internacional en el crecimiento para las actividades relacionadas con el cambio climático, y herramientas mejoradas para las sociedades público-privadas son todos ellos la base de un entorno propicio para el financiamiento climático. Sin embargo, el sistema financiero peruano no integra plenamente el cambio climático en sus decisiones de inversión y en los marcos de gestión de riesgos, y tiene una capacidad limitada para absorber y utilizar con eficacia el financiamiento

climático internacional. Existen, sin embargo, fondos públicos y privados relacionados al medio ambiente y mecanismos que tienen el potencial para mejorar la integración del cambio climático en los sistemas financieros públicos y privados nacionales.

Existe un creciente interés por parte de las instituciones financieras públicas, como COFIDE que ha sido identificada por el MINAM y apoyada por el BID como una institución con un papel importante en la atracción de inversiones hacia respuestas climáticas. COFIDE tiene una trayectoria en el pilotaje de dos programas de inversión climática y es capaz de ofrecer valiosas lecciones tempranas sobre cómo el financiamiento climático está siendo aplicado y utilizado por los beneficiarios de proyectos. Estas lecciones podrían contribuir a informar sobre los cambios en las finanzas y las políticas de transformación que pueden ser necesarios para otros programas de inversión pública relacionados con el cambio climático.

Un aspecto positivo del sistema financiero público peruano es el presupuesto por resultados, el cual permite la inclusión de objetivos de mitigación y otros relacionados con el clima como indicadores básicos de los departamentos gubernamentales. Esto le permitiría al Perú evaluar si está utilizando su hacienda pública eficazmente para catalizar la inversión en apoyo de su respuesta al cambio climático.

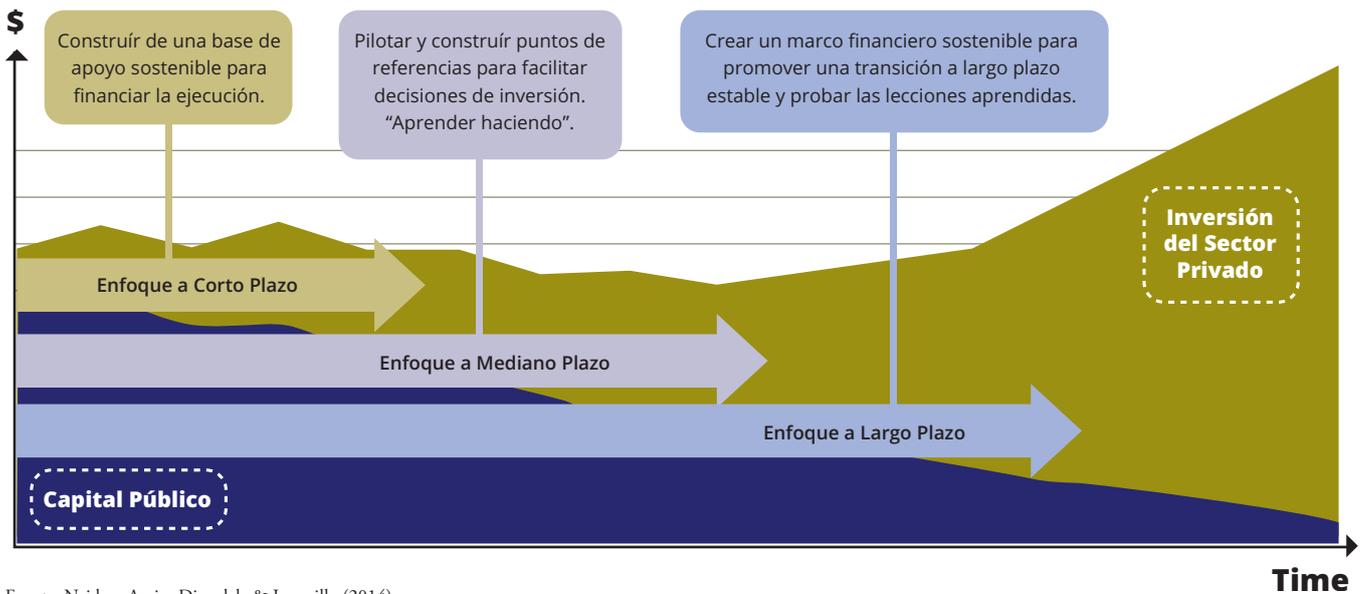
5.4 Desarrollo de una Ruta de Financiamiento para el Perú

El cambio hacia un enfoque estratégico para el financiamiento de planes de desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima y el desarrollo de rutas de financiamiento para el cambio climático en el Perú puede ser informado a través de las acciones propuestas a continuación. Las Rutas de financiamiento se derivan de una estrategia de financiamiento climático nacional para el Perú, lo cual “puede ser considerado como el resultado estratégico de un proceso mediante el cual un país determina, define y moviliza los recursos financieros y de otra índole necesarios para su transición a una ruta baja en emisiones y resiliente al clima sobre un período de tiempo” (Naidoo et al, 2014).

Según E3G, “las rutas nacionales de financiamiento pueden implicar un enfoque sobre cómo habilitar los marcos normativos y políticos, y los mecanismos para garantizar que los recursos financieros públicos, incluyendo financiamiento climático internacional, sean utilizados de la manera más eficaz para superar los obstáculos a la inversión del sector privado y facilitar una transición incluyente” (Amin, Naidoo y Jaramillo, 2013). El desarrollo de una ruta de financiamiento nacional reconoce que hay hitos como los representados en el cuadro 5.2, que se pueden lograr a través de una escala de tiempo, en la cual el capital público es desplegado inicialmente para atraer y facilitar la inversión del sector privado; permitiendo colectivamente la transformación económica deseada.

La Estrategia Nacional de Cambio Climático y la propuesta de Ley para el Cambio Climático deberían idealmente ser los impulsores primarios (es decir, metas tangibles e intangibles) para desarrollar una estrategia de financiamiento nacional para el cambio climático. Estos deben integrarse con la Estrategia de Desarrollo Bajo en Emisiones propuesta y los planes relacionados que emergen del PlanCC. Por lo tanto, la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático debe determinar, definir y movilizar los recursos necesarios para la transición hacia un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al

Gráfica 5.2 Hitos para las Rutas de Financiamiento Nacional con el tiempo



Fuente: Naidoo, Amin, Dimsdale & Jaramillo (2014)

clima. En el desarrollo de una ruta de financiamiento para el Perú, existen varias preguntas claves a considerar y priorizar con base en las capacidades nacionales del Perú. Estas preguntas se basan en el diagnóstico para el desarrollo de una estrategia de financiamiento nacional presentado en el Recuadro 5.1.

Recuadro 5.1 Preguntas clave referentes al desarrollo de una estrategia de financiamiento nacional para el Perú

- ¿Cuáles son las prioridades nacionales de cambio climático – hay una base de política existente para la ejecución?
- ¿Cuáles son las iniciativas climáticas existentes y qué beneficio estratégico a largo plazo puede derivar de ellos?
- ¿Cuáles son las necesidades de recursos de estas prioridades – qué existe y qué se necesita?
- ¿Qué instituciones internas/partes interesadas están disponibles para colaborar en la ejecución de estas prioridades?
- ¿Qué socios/mecanismos internacionales están disponibles para colaborar y cómo pueden acceder?
- ¿Qué beneficiarios han sido identificados y cómo pueden asegurar su acceso a dicho financiamiento?
- ¿Cómo se puede realizar un seguimiento de la acción climática y los recursos proporcionados para asegurar su alineación con el plan nacional y sus prioridades?

Las respuestas a estas preguntas se pueden priorizar aún más en términos de los diferentes marcos de tiempo (corto, mediano y largo plazo), los que comienzan a la vez y cuyo objetivo es el de contribuir

a un ambiente propicio de inversión a largo plazo en el Perú. Es importante para la implementación de las acciones climáticas del Perú que los sectores financieros públicos y privados nacionales incorporen (establezcan) el desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima en sus asignaciones presupuestarias y en los mecanismos de mercado, en los criterios de inversión y en los procesos de gestión de riesgos.

Un trabajo iterativo y continuo con las partes interesadas dentro del gobierno, las comunidades y el sector privado es un elemento importante en el desarrollo de la ruta de financiamiento – tanto para informar como a su vez buscar colaboración ya que diferentes fuentes de financiamiento serán necesarias para su implementación.

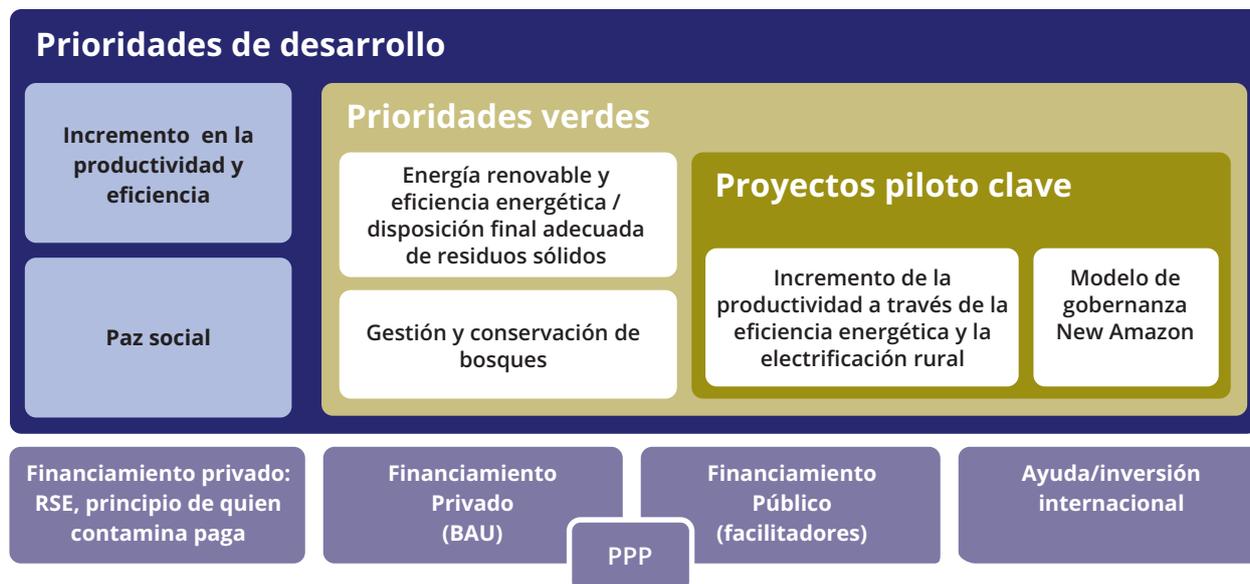
El Perú puede desarrollar una estrategia de financiamiento para diferentes intervalos de tiempo, digamos 5 a 10 años. Un plan más detallado a corto plazo puede ser descrito de igual manera para un período de dos años, que incluya la demostración a través de los pilotos clave propuestos que les permitan a los sectores público y privado tener ejemplos sobre los que una mayor inversión a gran escala puede ser movilizada. Estos planes ‘en función del tiempo’ pueden informar sobre los parámetros de los mecanismos institucionales necesarios para la medición y reporte de la inversión y los flujos financieros para el desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima. Dicho mecanismo permitiría incrementar la capacidad para recibir y administrar los recursos de manera más eficiente.

Con base en los resultados del estudio de alcance, los desafíos identificados en Sección 5.1, las siguientes secciones destacan las acciones prioritarias de alto nivel necesarias para crear una base sostenible para la migración del Perú hacia una economía baja en emisiones y resiliente al clima.

5.4.1 Corto Plazo – Construcción de una Base Sólida para Financiar la Implementación

- Dado que la Estrategia Nacional de Cambio Climático se estará terminando a finales del 2014, sería útil incluir en esta política referencias a la movilización de recursos y el rol de los mecanismos

Gráfica 5.3 Un piloto sobre la integración e identificación de recursos



Fuente: Representación hecha por los autores

El Cuadro 5.2 presenta un marco conceptual en el que las prioridades de desarrollo actuales (establecidas en instrumentos como el Marco Financiero Plurianual (MFP), el Plan Bicentenario y el Informe de la Comisión Multisectorial) se utilizan como “puntos de entrada” y están vinculados a las prioridades de mitigación (establecidas por los compromisos voluntarios del Perú a la CMNUCC). Al vincular estas prioridades y llevar a cabo actividades de demostración mediante los pilotos principales, se puede empezar a diseñar una ruta nacional de financiamiento.

Estos pilotos principales tendrán que hacer una prueba de los arreglos institucionales y la estructuración financiera junto con la creación de capacidades, despliegue tecnológico y la sensibilización del público. El marco describe la aspiración de integrar el clima en las prioridades de desarrollo de Perú, y luego analizar sistemáticamente esas prioridades en cuanto a su necesidad de recursos y programas.

El análisis debe proporcionar información importante, como:

- Descripción detallada de las necesidades de recursos de las prioridades clave del Perú;
- Evaluación de las posibles funciones de las diferentes fuentes de financiamiento en el cumplimiento de estas necesidades de recursos, incluyendo el uso de mecanismos ambientales existentes;
- Comprensión de los mecanismos institucionales y de coordinación necesarios para movilizar y utilizar/acceder eficazmente a estos recursos; y
- Marco para la vigilancia y evaluación de los (planes) pilotos principales en cuanto a los componentes técnicos y financieros para asegurar que se puedan extraer lecciones de las experiencias y retroalimentarlas en las decisiones de políticas y planificación.

de financiación y mercado como medios de ejecución.³⁰

- Desde una perspectiva institucional, desarrollar un Grupo Financiero en el marco de la Comisión de Cambio Climático como punto de entrada para abordar los aspectos financieros de las prioridades climáticas y planes de acción del Perú. Este arreglo puede potencialmente contribuir de manera positiva a los planes emergentes, afrontando por adelantado las necesidades de recursos y proporcionando una base para la participación a nivel sectorial entre los ministerios, el

sector privado y los socios de la cooperación internacional. Un resultado positivo podría ser el desarrollo conjunto de las diferentes rutas de financiación para el Perú.

- A medida que las acciones climáticas emergen de diferentes zonas de trabajo del Perú (incluyendo PlanCC), es necesario dar prioridad a los temas (adaptación, mitigación, bosques), y líneas de acción (política y regulación, instituciones y coordinación, capacidades, tecnología, investigación y sistemas de información, sensibilización del público, MRV). Esto le

31 Los Gobiernos de Kenia y Sudáfrica han añadido específicamente lenguaje apropiado relacionado al financiamiento climático en sus políticas de cambio climático, lo cual menciona el papel del financiamiento (público y privado) como un socio fundamental en el avance de la meta a la transición hacia economías bajas en emisiones y resilientes al clima.

permitiría al Perú satisfacer sus principales necesidades con las fuentes disponibles de financiamiento interno y de canales internacionales de apoyo disponibles en estos temas. Dichos temas podrían articularse como programas de inversión climática del Perú y formar parte de un diálogo con el sector privado y los socios internacionales para el desarrollo a fin de identificar las necesidades de recursos de dichos programas. Por lo tanto, también se proponen las siguientes acciones:

- Identificar las necesidades de recursos para cada tema (sector). Es necesario cuantificar primero la inversión necesaria por cada sector para establecer un estimado de las necesidades de recursos, incluyendo financiamiento para políticas públicas, fortalecimiento de capacidades e inversiones a nivel de proyecto.³¹ Para ello, los sectores podrían dar prioridad a una cartera de proyectos bajos en emisiones y resilientes al clima que sean rentables, por lo que el trabajo del MEF podría enfocarse en identificar y facilitar el acceso a los mecanismos financieros que canalizan la inversión hacia estos proyectos. Esto coincide con el propósito del MEF de armonizar la actividad económica nacional para promover el funcionamiento del mercado y las mejoras continuas de la productividad, el crecimiento económico y el desarrollo sostenido.
- Identificar a las partes interesadas e instituciones (beneficiarios clave de la ruta nacional de financiamiento, ejecutores clave, partes interesadas con más experiencia, influencia y conocimiento) así como proyectos/programas y mecanismos relacionados a las LEDS (como NAMAs), que podrían servir como puntos de partida para una estrategia de financiamiento.
- Dar comienzo a la discusión y participación de diferentes partes interesadas en los temas prioritarios y sus necesidades de recursos para identificar tempranamente los riesgos y oportunidades, así como los roles potenciales que cada parte puede desempeñar en la promoción de la acción climática en el Perú.
- Identificar los mecanismos financieros que se encuentran presentes y activos para otros fines, o aquellos que se encuentran activos en otros países: vehículos de asociación público-privada, mecanismos de financiamiento público, potenciales instrumentos de financiamiento privado (como un fondo nacional para el clima), normas para los inversionistas institucionales, etc.
- Identificar los mecanismos de financiamiento público para apoyar las acciones sectoriales. En este sentido, y bajo el liderazgo del MINAM y de cada sector productivo, el próximo paso del MEF podría ser identificar qué mecanismos financieros que podrían ser utilizados para hacer frente al cambio climático (y de que manera) para cada adaptación estratégica o medida de mitigación, difundiendo y facilitando su acceso de acuerdo a las necesidades de cada sector y alineándolos con las LEDS deseadas.

- Desarrollar una cartera de proyectos que sustenten cada uno de los temas priorizados en el Perú, para crear un impulso hacia la ejecución a través de una serie de opciones de inversión disponibles tanto desde el sector privado como desde la cooperación internacional y con asignaciones presupuestarias adicionales/mecanismos de mercado cuando sea necesario.

- Mapear y consolidar los socios internacionales existentes del Perú y sus áreas de cooperación. Este ejercicio se dirige a identificar el panorama de la actividad climática apoyada en el Perú a nivel nacional y sub-nacional para identificar cómo ésta se alinea con las prioridades identificadas que emergen del PlanCC y otras iniciativas de política climática. Estas incluirían apoyo multilateral, bilateral, filantrópico y del sector privado.
- Analizar los diferentes mecanismos internacionales de financiamiento climático disponibles y operacionales en el Perú, en términos de cómo cada uno de ellos contribuye a los objetivos prioritarios del Perú y a las necesidades de recursos/capacidad. Por ejemplo NAMAs, Plan Nacionales de Adaptación (o NAPs por sus siglas en inglés), Contribuciones previstas determinadas a nivel nacional en el marco de la CMNUCC, el Fondo Verde para el Clima y mecanismos similares.
- Hacer la “tarea” sobre la identificación de necesidades de recursos y la comunicación de éstos junto con los objetivos prioritarios de una manera coherente. Es importante identificar – y cuantificar en la medida de lo posible – fuentes de cooperación internacional, así como flujos de financiamiento climático para determinar los usos reales y potenciales de los fondos existentes. La comunicación y la coordinación entre las instituciones y organizaciones que participan en el proceso de canalización de la cooperación internacional mejorará el uso eficiente de los fondos para el clima, evitando la dispersión y la superposición, y apuntando a objetivos comunes y más ambiciosos.

5.4.2 Mediano Plazo – Piloteo y Construcción de Puntos de Referencia

El objetivo a mediano plazo pretende fomentar la confianza de los inversionistas y facilitar las decisiones de inversión que incorporen la acción climática, incluyendo que las finanzas sean accesibles para la acción climática. Las actividades a corto plazo descritas en el párrafo anterior, seguirían siendo aplicadas y serían perfeccionadas en el mediano plazo y contribuirían al “aprendizaje a través de la práctica”.

- Trabajar de manera conjunta con los bancos del sector privado para encontrar la mejor manera de integrar el cambio climático en sus decisiones de inversión y en los marcos de gestión de riesgos. Esto tendría por objetivo la determinación del “déficit de financiamiento” en el sistema financiero nacional a fin de que el financiamiento climático se pueda utilizar de manera más eficaz. También implicaría primeros trabajos en torno a los criterios de inversión y parámetros de riesgo empleados por dichos bancos al evaluar inversiones climáticas. Varios bancos peruanos han firmado los Principios de Ecuador por lo que esta es una buena base para facilitar este elemento de trabajo.

31 Entrevista con Rocío García Naranjo. MEF. Enero 2014

- Alentar a los bancos del sector privado a comprometerse con los mecanismos de financiamiento climático internacional. Los bancos de segundo piso pueden aplicar como Entidades Nacionales de Implementación para canalizar el financiamiento climático internacional para usos específicos (de mitigación, adaptación, REDD+, etc.) El proceso para convertirse en una Entidad Nacional de Implementación les obligará a implementar normas de riesgo climático (que den cuenta de los recursos que abordan el cambio climático) y hacer que los fondos climáticos estén disponibles para diversos actores relevantes, reforzando las inversiones bajas en carbono y complementando las iniciativas voluntarias.
- Priorizar pilotos y su alcance geográfico (enfoque sectorial) para crear una base para el aprendizaje a través de la práctica y la evaluación a través de la comprensión integral de los desafíos de los recursos de los sectores específicos. Una primera propuesta de proyectos piloto se presenta a través del marco conceptual ilustrado en el Recuadro 5.2 .
- Promover la innovación financiera en las instituciones públicas. COFIDE y otros bancos de desarrollo podrían ayudar mediante la estructuración de la financiación mixta alrededor de intervenciones estratégicas y la catalización de la financiación privada. Estos bancos, instituciones fiduciarias nacionales y fondos también podrían desempeñar un papel importante de acceso y utilización del financiamiento climático internacional.
- Promover el uso estratégico de los recursos existentes. El financiamiento climático internacional puede servir de manera adicional al financiamiento tradicional, pero también podría implicar la reasignación de los recursos o un uso más “estratégico” de los recursos financieros que están ya a la mano. Volver un programa de desarrollo nacional un NAMA, ‘ecologizar’ la inversión ya asignada a la infraestructura, e incluir las consideraciones del cambio climático o ventanas en instrumentos existentes son algunas ideas iniciales. Por otra parte, los precios del carbono (incluyendo la expansión del MDL, las NAMAs acreditadas, un régimen de comercio de carbono o iniciativas voluntarias) como una estrategia fundamental a largo plazo para tener en cuenta las externalidades del cambio climático podrían considerarse como un marco para el financiamiento climático.

5.4.3 Largo Plazo – Ecosistema Financiero para la Inversión Climática

En el largo plazo, uno de los resultados deseados de las rutas nacionales de financiamiento en el Perú debería idealmente ser un sistema financiero (de capital público y privado) que vea la inversión climática como “un negocio habitual” (Business as Usual). Además, el compromiso del Perú con los socios internacionales y los mecanismos de financiamiento para el clima deben ser dirigidos en su totalidad por sus prioridades y capacidades nacionales. De igual forma, debe haber presente un sistema de retroalimentación sólida a través del seguimiento de los flujos climáticos contra las prioridades nacionales.

- La adopción de un proceso dirigido por a nivel nacional para movilizar el financiamiento climático internacional. Aunque el apoyo de los canales de financiamiento climático internacional parece estar aumentando rápidamente, no está respondiendo

a un proceso dirigido de establecimiento de prioridades, coordinación e integración con las prioridades nacionales de desarrollo, ni está orientado por dicho proceso. Esta realidad está causando la duplicación de esfuerzos y la profunda fragmentación entre los muchos programas, proyectos y actividades, lo que resulta en la falta de resultados efectivos y duraderos, tanto de los recursos peruanos como de sus socios en el desarrollo. A menos que sean abordadas de manera efectiva, la complejidad y la continua fragmentación de los esfuerzos continuarán.

- Armonizar y articular los recursos financieros y no financieros. Esto incluye i) actividades de capacitación centradas en los actores clave; ii) incorporación del cambio climático en los programas actuales (es decir, programas de desarrollo, instrumentos de inversión pública y de presupuestos, programas de investigación y tecnología); iii) utilización del presupuesto basado en resultados para alcanzar los objetivos de bajo carbono, iv) creación de nuevos programas e herramientas centrados en una combinación de instrumentos y vehículos financieros que catalizan la inversión pública y privada en la nueva estructuración financiera de LEDS; y iv) mejora en la coordinación de la oferta de fondos de cooperación internacional y la demanda/prioridades del país, para lo cual será necesario adaptar la agenda de cooperación internacional a las necesidades del Perú.
- Probar y legitimar los acuerdos institucionales. La creación de arreglos institucionales flexibles que permitan un gasto eficiente, el fortalecimiento de la capacidad y la coordinación efectiva es la clave.
- Iniciar el desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación para el financiamiento climático. Una estimación inicial de la inversión nacional y los flujos financieros así como el seguimiento de estas cantidades a través del tiempo serán clave para la evaluación de la eficacia. Una estimación de la cantidad de recursos que el Perú podría acceder del previsto financiamiento climático internacional puede ser de gran utilidad.
- Aprender haciendo y construir con base en sistemas que funcionan (para otros objetivos de desarrollo o en otros países).

5.5 Conclusiones

El presente documento tuvo como objetivo mostrar una visión general de los esfuerzos del Perú en la integración de sus prioridades de desarrollo y del clima así como de su sistema financiero nacional, extrayendo de estos los principales desafíos que dicha información revela. Las medidas propuestas como parte de una ruta de financiamiento nacional para el Perú pueden ser consideradas en función de las prioridades y trabajos preparatorios que el país viene realizando en torno a su papel como anfitrión de la 20ª reunión de la Conferencia de las Partes en diciembre del 2014.

Un trabajo más a fondo con los actores claves dentro del gobierno peruano, el sector privado y sus socios para el desarrollo será necesario para profundizar en los retos sectoriales y subnacionales específicos que informarían una estrategia de financiamiento nacional para la respuesta climática del Perú.

Referencias

- AFIN, 2012, Faltan USD 88, 000 Millones para cerrar la brecha de Infraestructura, publicado el 26 de octubre del 2012, visto: 03 diciembre del 2013. <http://www.serperuano.com/2012/10/afin-faltan-us-88000-millones-para-cerrar-la-brecha-de-infraestructura/>
- Amin, Amal-Lee, Naidoo, Chantal y Jaramillo, Marcela *Financing Pathways for Low Emissions and Climate Resilient Development*. Documento de trabajo. Octubre del 2013
- Buchner, Barbara, Angela Falconer, Morgan Hervé-Mignucci, Chiara Trabacchi, 2012, *The Landscape of Climate Finance 2012*, Climate Policy Initiative Report, diciembre del 2012, Julio, visto: 03 diciembre del 2013. <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2012/12/The-Landscape-of-Climate-Finance-2012.pdf>
- BCR, 2013. Encuesta de expectativas macroeconómicas realizada por el Banco Central de Perú, diciembre del 2013.
- CEPLAN de 2011, *Plan Bicentenario, El Perú Hacia el 2021*, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, julio del 2011.
- Clapp, Christa, Gregory Briner, Katia Karousakis, 2010, *Low-Emission Development Strategies (LEDS): Technical, institutional and Policy Lessons*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Agencia Internacional de Energía (AIE), Noviembre del 2010.
- COFIDE, 2013, Plan Estratégico 2013-2017.
- Defensoría del Pueblo, 2013, *Reporte de Conflictos Sociales*, N. 115, Septiembre 2013.
- Ferro, Vladimir, 2012, *How to generate budget and investment through performance budgeting*, Presentación en el INTERCLIMA 2012.
- Galarza, Elsa Patricia, 2012, *Estudio de la Institucionalidad del Tema de Cambio Climático en los Ministerios de Economía y Finanzas a Nivel Internacional*, Componente 1: “Fortalecimiento Institucional en Materia de Cambio Climático”, Banco Interamericano de Desarrollo, Cooperación Técnica No Reembolsable N° ATN/OC-12529-PE, Lima 15 de mayo del 2012.
- GIZ, 2013, *Ready for Climate Finance: GIZ's Approach to Making Climate Finance Work*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, mayo del 2013.
- GIZ, 2012, *The Climate Finance Cascade: A NAMA financing mechanism in a nutshell*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, noviembre de 2012. Visto: 03 diciembre del 2013. <http://www.mitigationpartnership.net/giz-2013-climate-finance-cascade-nama-financing-mechanism-nutshell>
- GIZ, n.d., *NAMA Financing, How to Structure Climate Financing Vehicles*, Presentación Power Point del Dr. Sebastian Wienges, Asesor, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, visto: 03 diciembre del 2013.
- Gil, Estudio V. EIECCP, resultados preliminares presentados en el Interclima 2013
- Grado y Libélula, 2011, *Diagnóstico de las Disposiciones Institucionales para la Gestión del Cambio Climático*.
- JFA, 2012, *Proposal for Peru, Project and Programme Review Committee, Ninth Meeting, Bonn Germany, 8 June 2012*. Visto: 03 de diciembre del 2013. http://adaptation.fund.org/sites/default/files/AFB_PPRC_9.6%20Proposal%20para%20Peru.pdf
- Libélula, 2012, *Documento de balance en relación a la gestión del cambio climático en el país, Tercer producto: Informe final del servicio*, por encargo del MINAM, diciembre 2012.
- Limaye, Dilip R. & Zhu, Xianli 2012, *Accesing International Financing for Climate Change Mitigation, A Guidebook for Developing Countries*, PNUMA, FMAM, Agosto de 2012, visto: 03 de diciembre del 2013. http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/tna_guidebook_mitigationfinancing.pdf
- MEF, 2013, *Marco Macroeconómico Multianual 2014-2016*, Versión abreviada de la edición española original, aprobada por Consejo de Ministros en sesión del 22 de mayo del 2013.
- MEF, 2012, *Política de inversión pública en ciencia, tecnología e innovación: prioridades 2013-2020*, Ministerio de Economía y Finanzas, Viceministerio de Economía, Dirección General de Política de Inversiones, diciembre 2012.
- MINISTERIO FEDERAL DEL MEDIO AMBIENTE, LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA Y SEGURIDAD NUCLEAR, 2012, *Impulsando el Capital Privado para Inversiones Climáticas en los Países en Desarrollo - El papel de los Mecanismos y Políticas Financieras Públicas / Instrumentos de Soporte Técnico*, Resumen del Taller Internacional, visto: 03 de diciembre del 2013 http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/summary_of_the_workshop_leveraging_private_capital_for_climate_investments_02_10_2012.pdf
- MINAM, 2013, *REPORTE DE MONITOREO: PROYECTOS DE COOPERACIÓN EJECUTADOS POR EL MINISTERIO DEL AMBIENTE AL PRIMER SEMESTRE DE 2013*, octubre 2013.
- MINAM, 2012, *AGENDAMBIENTE Perú 2013-2014*, Agenda Nacional de Acción Ambiental, Consulta Pública R.M. No. 333-2012-MINAM, diciembre 2012.
- MINAM, 2011, *Plan Nacional de Acción Ambiental (PLANAA – Perú 2011-2021)*. Aprobado por D.S. No. 014-2011-MINAM. Publicado en el diario oficial El Peruano el 09 de julio del 2011 y en Separata Especial el texto completo el 14 de julio del 2011.
- MINAM, 2010, *El Perú y el Cambio Climático. Segunda Comunicación Nacional del Perú*, Fondo Editorial del MINAM, Lima, 2010.

- MINAM, 2009, *Diagnóstico sobre evaluación del cumplimiento de metas asumidas en el marco de la Estrategia Nacional de Cambio Climático D.S. No 086-2003 y propuesta de mejora*, Ministerio del Ambiente, Viceministerio de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales, Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos, junio 2009.
- Multilateral Investment Fund and Bloomberg New Energy Finance, 2013, *Climate Scope 2013. New Frontiers for Low-Carbon Energy Investment in Latin America and the Caribbean*, viewed: 15 August 2014. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38168432>
- Naidoo, Chantal, Amin Amal-lee, Dimsdale Taylor & Jaramillo Marcela, 2014, *Strategic National Approaches to Climate Finance*. E3G. Reino Unido. Abril del 2014.
- PLANCC, 2014, *ESCENARIOS DE MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PERÚ AL 2050. Construyendo un desarrollo bajo en emisiones*. Proyecto Planificación ante el Cambio Climático de Perú, Resultados de la Fase 1.
- PNUD, 2012, *Readiness for Climate Finance. A framework for understanding what it means to be ready to use climate finance*, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, marzo del 2012, visto: 03 diciembre del 2013. http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Climate%20Strategies/Readiness%20for%20Climate%20Finance_12April2012.pdf
- PNUD, 2011, *Catalyzing Climate Finance, A Guidebook on Policy and Financing Options to Support Green, Low-Emission and Climate-Resilient Development – Version 1.0*, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, abril del 2011, visto: 03 diciembre del 2013. <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/environment-energy/www-ee-library/environmental-finance/low-emission-climate-resilient-development/in-focus/catalyzing-climate-finance/UNDP-Financing-v3-web.pdf>
- PNUD, 2011, *Blending Climate Finance Through National Climate Funds, A Guidebook for the Design and Establishment of National Funds to Achieve Climate Change Priorities*. Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, septiembre de 2011, vista: 03 diciembre del 2013. http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Climate%20Change/Capacity%20Development/Blending_Climate_Finance_Through_National_Climate_Funds.pdf
- PNUD, 2011, *Combinando el Financiamiento Climático a través de Fondos Climáticos Nacionales*, Una Guía para el Diseño y Establecimiento de Fondos Nacionales para lograr Prioridades de Cambio Climático. Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, septiembre de 2011, visto: 03 diciembre del 2013. http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Climate%20Change/Capacity%20Development/Blending_Climate_Finance_Through_National_Climate_Funds.pdf
- PNUMA, 2013, *Medición del Portafolio de Carbono*, revelar y gestionar la intensidad de carbono de las inversiones y portafolios de inversión
- RENOVO SAC, 2013, *Seguridad Energética y el Rol de las Energías Renovables y Eficiencia Energética*.
- Rozas, Wilbert, 2012, *Charla informativa sobre la gestión pública a nivel regional y local*, presented on the 9th november 2012, at Lima – Peru.
- Roca, Javier, 2012, *Reflexiones sobre las finanzas y los mercados en un contexto de cambio climático*, Presentación en INTERCLIMA, Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, Lima, marzo del 2012.
- Rozas, Wilbert, 2012, *Charla informativa sobre la gestión pública a nivel regional y local*, presentada el 9 de noviembre del 2012, en Lima – Perú.
- Sawyer, David, Jason Dion, Deborah Murphy, Melissa Harris, Seton Stiebert, 2013, *Desarrollando NAMA Financiables – La Guía del Practicante*, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD), marzo del 2013, visto: 03 de diciembre del 2013. http://www.iisd.org/pdf/2013/developing_financeable_namas.pdf
- Smallridge, Diana, Barbara Buchner, Chiara Trabacchi, Maria Netto, José Juan Gomes Lorenzo, Lucila Serra, 2013, *The Role of National Development Banks in catalyzing International Climate Finance*, Banco Interamericano de Desarrollo, marzo del 2013, visto: 03 diciembre del 2013. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37644150>
- SUNAT, n.d, *Estadísticas y Estudios*, visto: 13 de agosto del 2013. http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/busqueda_actividad_economica.html
- UNEP, 2013, *Portafolio Carbon Measuring, disclosing and managing the carbon intensity of investments and investment portfolios, Why no is the time to get started*, Iniciativa Financiera del PNUMA, julio del 2013, visto: 03 de diciembre del 2013. http://www.unepfi.org/fileadmin/documents/UNEP_FI_Investor_Briefing_Portfolio_Carbon.pdf
- UNFCCC, 2010, *Embajada de la República del Perú en la República Federal de Alemania*, June 21, 2010, visto: 11 de julio del 2011. http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/perucphaccord_app2.pdf
- UNFCCC, 2010, *Embajada de la República del Perú en la República Federal de Alemania*, 21 de Junio del 2010, visto: 11 de julio del 2011. http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/perucphaccord_app2.pdf
- UNFCCC, 2009, *Investment and Financial Flows to Address Climate Change: An Update*, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- Vargas, Paola, 2009, *El cambio climático y sus efectos en el Perú*, Banco Central de Reservas del Perú, Junio 2009.
- WEF, 2013, *The Green Growth Action Alliance: Informe de progreso del primer año de catalizar las inversiones privadas*, Programa de Industria, Foro Económico Mundial, junio del 2013.
- World Bank, 2010, *Monitoring Climate Finance and ODA*, Issue Brief #1, mayo del 2010, visto: 03 de diciembre del 2013. <http://climatechange.worldbank.org/sites/default/files/documents/DCFIB%231-web-June15.pdf>
- World Bank, 2013, *Accessing Climate Change related Finance in Latin America and the Caribbean, Latin America, Spanish Fund for Latin America and the Caribbean*, junio del 2013, visto: 03 de diciembre del 2013. <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContent>



libélula

Gestión en Cambio Climático y Comunicación



E3G

