ESTUDIO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL FONDO PARA EL CAMBIO CLIMATICO.

MEXICO LOW EMISSIONS DEVELOPMENT PROGRAM (MLED).

CONTRACT: AID-523-C-11-00001

Noviembre de 2012

Este informe fue elaborado por TETRA TECH ES INC para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

AVISO LEGAL
Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente la opinión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional ni la del Gobierno de los Estados Unidos.

www.mledprogram.org

ESTUDIO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL FONDO PARA EL CAMBIO CLIMATICO.

El presente estudio fue elaborado por Claudia Grayeb y Ricardo Ernesto Ochoa, bajo la supervisión de Ana Silvia Arrocha Contreras de TETRA TECH ES, INC., en el marco del Programa para el Desarrollo Bajo en Emisiones en México (MLED), patrocinado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), bajo el contrato "AID-523-C-11-00001" implementado por TETRA TECH ES, INC.

Para mayor información, por favor contacte a: info@mledprogram.org

www.mledprogram.org

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

ESTUDIO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL FONDO PARA EL CAMBIO CLIMATICO

Tabla de contenido

Acrónimos y abreviaturas..... 4
Capítulo I. Introducción. 5
Capítulo II. Antecedentes..... 7
Capitulo III. Prioridades del Fondo. 10
Capitulo IV. Actividades elegibles y criterios de elegibilidad..... 12
Capitulo V. Marco Institucional y Estructura de Gobierno. 15
Capitulo VI. Instrumentos financieros..... 21
Capítulo VII. Ventanillas y Límites de financiamiento. 24
Capitulo VIII. Fuentes de fondeo..... 26
Capitulo IX. Seguimiento y evaluación de proyectos..... 28
Capitulo X. Participación en el mercado de Bonos de Carbono. 29
Capítulo XI. Procedimiento para el establecimiento del Fondo. 30

Acrónimos y abreviaturas.

AFD	Agence Française de Développement, Agencia Francesa para el Desarrollo.
Banobras	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
COP-16	16th Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, 16 Conferencia de las Partes de la Convención sobre Diversidad Biológica.
FOMECAR	Fondo Mexicano de Carbono.
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.
JICA	Japan International Cooperation Agency, Agencia Japonesa de Cooperación Internacional.
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau, Instituto de Crédito para la Reconstrucción.
MDL	Mecanismo de Desarrollo limpio.
NAFINSA	Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.
PECC	Programa Especial para el Cambio Climático.
REDD+	Reducción de Emisiones Derivadas de la Deforestación y Degradación de los Bosques.
SEMARNAT	Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
SHCP	Secretaria de Hacienda y Crédito Público.
UNFCCC	United Nations Framework Conventionon Climate Change, Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático.

Capítulo I. Introducción.

El cambio climático se ha convertido en uno de los mayores riesgos no solo para seguir avanzando en la prosperidad económica y en los procesos de desarrollo tanto a nivel de países individuales como en el agregado mundial, sino, incluso, para la sobrevivencia de la humanidad.

A lo largo de las dos últimas décadas se ha ido generando una cada vez mayor concientización entre todos los actores sociales, gobiernos, sociedad civil, empresas, etc. del significado y los riesgos que implica el cambio climático. Se han hecho avances significativos en entender el fenómeno, sus causas y consecuencias, y en racionalizar sus efectos no solo desde un punto de vista ambiental, por si mismo de vital importancia, sino también desde una perspectiva económica.

En estos momentos la controversia sobre la existencia del cambio climático y sus consecuencias está prácticamente resuelta. Hay también una aceptación cada vez mayor de que el costo de la inacción es mayor que el costo de la acción. Del mismo modo, es cada vez más claro el sendero estratégico que debe seguirse para transitar a una economía nacional y mundial baja en carbono. Es creciente el número de países que incorporan estrategias y acciones específicas para enfrentar el cambio climático, tanto en el área de mitigación como en la de adaptación. En el ámbito mundial se asumen mayores compromisos para movilizar recursos en apoyo de estrategias para enfrentar el cambio climático sobre todo en países de menores ingresos.

Junto con los avances logrados a la fecha coexisten riesgos e incertidumbre sobre el camino futuro que la comunidad internacional adoptará en materia de cambio climático. El cumplimiento del principio básico de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, la crisis reciente y actual recesión de la actividad económica mundial, así como la necesidad de dinamizar los procesos de desarrollo en los países emergentes y de menores ingresos, limitan las vías para avanzar de una manera más decidida en combatir el cambio climático y transitar hacia una economía baja en carbono.

En este escenario mezclado de avances y limitaciones, México ha mantenido su compromiso para contribuir a la construcción de un acuerdo global que dé certidumbre para enfrentar el cambio climático y ha mantenido su firme determinación de seguir construyendo el andamiaje institucional interno para hacerle frente. Como resultado de este compromiso y determinación, el 6 de junio de 2012 se expidió la Ley General de Cambio Climático, pieza legislativa central para las estrategias y medidas que se realicen para enfrentar el fenómeno. En ella se establece la creación del Fondo para el Cambio Climático con el objeto de captar y canalizar recursos financieros públicos y privados, nacionales e internacionales para apoyar la implementación de acciones para enfrentarlo.

El objetivo de este trabajo es desarrollar los elementos centrales para el establecimiento y operación del Fondo para Cambio Climático de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Ley General de Cambio Climático. En los siguientes capítulos se elaboran propuestas sobre:

i) Prioridades,
ii) Actividades elegibles y criterios de elegibilidad,
iii) Estructura de gobierno, instrumentos financieros,
iv) Ventanillas y límites de financiamiento,
v) Fuentes de fondeo,
vi) Seguimiento y evaluación y
vii) Participación en el mercado de bonos de carbono.

Este trabajo se complementa con:

i) La elaboración de una ruta crítica para el establecimiento del Fondo para Cambio Climático, incluyendo pasos a seguir y calendario estimado,
ii) Una propuesta de Reglas de Operación del Fondo y
iii) Una propuesta de Contrato de Fideicomiso.

Capítulo II. Antecedentes.

El cambio climático es un fenómeno global con consecuencias significativas en los ecosistemas, actividades económicas, movimientos poblacionales, estados de salud, y en una acepción más amplia, en el nivel de bienestar de la sociedad. En estas circunstancias, desde hace varios años el Gobierno de México ha venido impulsando y aplicando una serie de medidas y compromisos de políticas públicas en el ámbito nacional e internacional que contribuyan a hacer frente al cambio climático. Como parte de su compromiso ante otras naciones, México ha participado activamente en la conformación del marco institucional global en materia de cambio climático:

i) Ratificó la Convención Marco de la Naciones Unidas para el Cambio Climático-UNCCC por sus siglas en inglés- (1993),
ii) Suscribió el Protocolo de Kioto (1998) y
iii) Ratificó el Protocolo de Kioto (2000).

Además, México lideró los trabajos dirigidos al establecimiento del Fondo Verde Mundial, que se concretó en la reunión de la 16 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (COP16), de la que fue anfitrión en diciembre de 2010.

En el ámbito nacional el Gobierno Mexicano ha realizado una serie de acciones para refrendar su compromiso ante la comunidad internacional y consistente con la postura enarbolada de que todos los países pueden y deben contribuir en la medida de sus posibilidades a enfrentar el cambio climático. Entre estas medidas destacan:

i) La creación el 25 de abril de 2005 de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático;
ii) La presentación el 27 de mayo de 2007 de la Estrategia de Cambio Climático;
iii) La publicación en el Diario Oficial de la Federación del Programa Especial de Cambio Climático (PECC) y
iv) La expedición el 6 de junio de 2012 de la Ley General de Cambio Climático.
v) La creación del Fondo para el Cambio Climático el pasado 31de noviembre del 2012.

Del mismo modo, es importante destacar:

i) La elaboración y publicación del estudio sobre la Economía del Cambio Climático en México, que se presentó en ocasión del día mundial del Medio Ambiente el 5 de junio de 20010,
ii) La elaboración y presentación de Comunicaciones Nacionales en las que se reportan inventarios de emisiones y planes de acción contra el cambio

climático, siendo el único país en desarrollo que ha presentado cuatro comunicaciones,

iii) La elaboración de Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero, usando metodologías de comparación aceptadas por la UNCCC, y

iv) El impulso a medidas orientadas a fomentar el uso de energías renovables, programas de eficiencia energética, además de una robusta agenda ambiental que abarca aspectos como el aire, la biodiversidad, los recursos forestales, la gestión integral de residuos, el ordenamiento territorial, etc.

México no está obligado por instrumento legal internacional alguno a cumplir con metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. No obstante, el gobierno del país, con la asistencia de la sociedad, ha llevado a cabo tareas para definir metas propias y voluntarias para reflejar y demostrar el compromiso del país para enfrentar el cambio climático. De esta manera, México ha sido pionero y ha ejercido un fuerte liderazgo reconocido en el ámbito internacional en la construcción de los consensos necesarios para la conformación de un acuerdo global para actuar contra este fenómeno.

De manera particular, la Ley General sobre Cambio Climático establece el marco rector de las políticas y actividades para el combate al cambio climático en México, lo que puede interpretarse como el marco normativo que tiene como propósito sistematizar y coordinar las diferentes políticas, vehículos e instrumentos interinstitucionales del gobierno federal, así como las acciones de los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para atender el cambio climático. En este contexto, la Ley tiene por objeto, entre otras cosas:

i) Garantizar el derecho a un medio ambiente sano y establecer las concurrencias de facultades de los tres niveles de gobierno;
ii) Regular las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero;
iii) Regular las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático:
iv) Reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas frente al cambio climático;
v) Fomentar la educación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología en materia de cambio climático;
vi) Establecer las bases para la concertación con la sociedad; y
vii) Promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono.

Adicionalmente, la Ley establece la creación del Fondo para el Cambio Climático con el objeto de captar y canalizar recursos financieros públicos y privados, nacionales e internacionales para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático. En la Ley se delinean los elementos centrales, las prioridades y las acciones elegibles para el Fondo.

En los siguientes capítulos se desarrollan con mayor detalle propuestas sobre los aspectos sustantivos del Fondo.

Capitulo III. Prioridades del Fondo.

La Ley General de Cambio Climático establece el marco regulatorio general para el diseño y aplicación de la política pública para enfrentar el cambio climático, así como el marco básico de responsabilidades en esa misma materia entre los tres diferentes niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Además, elabora un esquema institucional más robusto que habrá de suplantar al actualmente vigente. Como parte de este esquema, la Ley establece la creación del Fondo para el Cambio Climático. En cierta manera, puede considerarse que este Fondo es el instrumento financiero establecido por la Ley con el propósito de coadyuvar a la consecución de los objetivos planteados en la misma Ley mediante la canalización de recursos financieros para la realización de actividades elegibles. El Fondo se percibe como un instrumento adicional y complementario a los instrumentos de financiamiento existentes en materia de Cambio Climático en los tres órdenes de Gobierno.

Si bien tanto la adaptación como la mitigación del Cambio Climático son sumamente importantes en cualquier estrategia integral para enfrentar dicho fenómeno, la prioridad para la asignación de los recursos del Fondo deberá realizarse a partir de las necesidades más apremiantes. Para determinar las prioridades del Fondo, es recomendable tener presente, por un lado, la vulnerabilidad del país ante los efectos del Cambio Climático, incluyendo los efectos que ya se han presentado y por el otro lado, el papel relativo del país en los esfuerzos y responsabilidades mundiales para reducir la emisión de gases de efecto invernadero, incluyendo la perspectiva temporal para lograr un acuerdo global en materia de compromisos de mitigación. En estas condiciones, y en la medida en que México sufre ya desde hace tiempo los efectos negativos del Cambio Climático en forma de desastres naturales de mayor intensidad y frecuencia, así como por el hecho de que para mitigar el Cambio Climático se necesita de una acción colectiva y coordinada de la comunidad internacional que aún está pendiente de concretarse, lo lógico es plantear una priorización para el uso de los recursos siguiendo el orden adaptación-mitigación.

Conforme al anterior razonamiento, la Ley plantea las líneas básicas de atención prioritarias para las actividades del Fondo:

I. En primer lugar se encuentran las acciones relacionadas con la adaptación, enfatizando de manera particular la atención a los grupos sociales ubicados en las zonas más vulnerables del país (Artículo 80 artículo 82 inciso I).

II. En segundo lugar se indican las acciones que de manera simultánea contribuyan a la mitigación adaptación al Cambio Climático haciendo hincapié en actividades que reviertan la deforestación.

III. En tercer lugar se señalan las actividades de mitigación alineadas con la Estrategia Nacional y el Programa Especial de Cambio Climático, así como con los Programas de las Entidades Federativas en la misma materia.

En el marco de estas tres grandes prioridades, la asignación de los recursos del Fondo entre proyectos y/o actividades alternativas deberá tomar en cuenta la contribución que esos proyectos y/o actividades realicen al cumplimiento del objeto de la Ley (Artículo 2°), así como de los objetivos que la Ley plantea en materia de adaptación y mitigación (Capítulos II y III respectivamente).

Capitulo IV. Actividades elegibles y criterios de elegibilidad.

1. Actividades elegibles

1.1 Géneros. La Ley General de Cambio Climático identifica una amplia gama del tipo de acciones y actividades elegibles de recibir apoyos del Fondo para el Cambio Climático (Artículo 82). De manera genérica el Fondo está autorizado para apoyar programas, proyectos, estudios y evaluaciones en materia de adaptación y mitigación. Cabe resaltar que la Ley también autoriza al Fondo a apoyar la compra de reducciones de emisiones certificadas, actividad que puede tomarse como adicional a los géneros antes señalados.

1.2 Categorías. La experiencia en diversos fondos ambientales de carácter nacional, regional y mundial, muestra que es insuficiente destinar recursos solamente para el financiamiento de inversión física. Es necesario abordar los temas del medio ambiente, y el cambio climático no es la excepción, desde una perspectiva multidimensional. De esta forma es recomendable tener un espectro amplio y con criterios de asignación flexibles para el destino de los recursos del Fondo para que esté facultado para financiar inversión física, asistencia técnica, capacitación, desarrollo y fortalecimiento institucional, entre otras categorías. De manera particular, conviene destacar la importancia de que el Fondo cuenta con la facultad para financiar el diseño y la aplicación de políticas de adaptación y mitigación del Cambio Climático. Igualmente importante es darle cabida a la elaboración y desarrollo de planes en ambas materias.

2. Criterios generales de elegibilidad

Tal como está diseñada su concepción básica, el Fondo cuenta con flexibilidad para participar en las actividades de adaptación y mitigación. Siendo esta flexibilidad un elemento valioso para el cumplimiento de sus objetivos, es importante incorporar ciertos elementos de rigor complementarios para decidir y priorizar las actividades elegibles para recibir apoyo. De esta forma se pretende dar un balance adecuado entre flexibilidad y rigor para evitar excesos y restricciones en la operación del Fondo.

Como punto de partida, toda iniciativa que pretenda recibir financiamiento del Fondo deberá ubicarse en el contexto de la Política Nacional de Cambio Climático y por lo tanto, apegarse a los principios establecidos en la Ley (Artículo 26).

2.1 Elegibilidad de las actividades de adaptación. Deberá determinarse a partir de la definición sobre adaptación incluida en la Ley. Al respecto es importante resaltar que la Ley considera que las actividades de adaptación pueden orientarse tanto a evitar los efectos negativos como los positivos que pueda

producir el Cambio Climático (Artículo 3° inciso I). Adicionalmente habrá de tenerse en cuenta la contribución potencial de las iniciativas que se propongan al cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Adaptación planteados en la Ley (Artículo 27).

2.2 Elegibilidad de las actividades de mitigación. Tendrá como punto de partida el cumplimiento con la definición de mitigación estipulada en la Ley (Artículo 3, inciso XXIII), así como la contribución potencial que las iniciativas de mitigación pudieran tener a la consecución de los objetivos de la Política Nacional de Mitigación planteados en la Ley (Artículo 33).

2.3 Iniciativas que simultáneamente aborden adaptación y mitigación. Su elegibilidad estará determinada por su cumplimiento con ambas definiciones y por su contribución potencial a los objetivos de las políticas nacionales de adaptación y mitigación. Tal como se precisa en los párrafos anteriores, tanto las definiciones de adaptación y mitigación como los objetivos de las políticas nacionales en estas dos materias, son los referidos en la Ley en los artículos señalados.

3. Criterios de elegibilidad específicos

Con el propósito de lograr el mayor impacto en el cumplimiento de los objetivos del Fondo, como principio general, y de acuerdo con lo establecido en la Ley, las prioridades para la asignación de los recursos del Fondo estarán dados en el siguiente orden:

i. Adaptación
ii. Adaptación - mitigación simultáneamente y,
iii. Mitigación

3.1. Criterios de elegibilidad para adaptación

A fin de definir las prioridades entre propuestas alternativas para la obtención de los recursos del Fondo, serán considerados los siguientes elementos:

i. Urgencia y riesgos que se atienden
ii. Grado de vulnerabilidad del territorio, población o cualquier otro factor de atención
iii. Niveles de reducción de la vulnerabilidad y de aumento de la capacidad de adaptación
iv. Nivel espacial del impacto: local, subregional, regional, nacional
v. Impactos sectoriales: un solo sector, multisectorial
vi. Costo efectividad
vii. Replicabilidad
viii. Capacidad de medición de resultados

ix. Capacidad de verificación de resultados
x. Grado de sustentabilidad de los impactos

Como criterio general, se dará prioridad a las propuestas dirigidas a atenuar los impactos negativos del Cambio Climático por encima de aquellas dirigidas a aprovechar los beneficios del mismo.

3.2. Criterios de elegibilidad para mitigación

Para determinar la elegibilidad y priorizar las propuestas de mitigación, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

i. Costo efectividad (costo por unidad de emisiones reducidas y/o evitadas)
ii. Volumen de emisiones reducidas y/o evitadas
iii. Movilización de otras fuentes de financiamiento
iv. Potencial de colocación de las emisiones reducidas y/o evitadas en los mercados de bonos de carbono
v. Externalidades positivas y negativas generadas
vi. Costo efectividad energética (costo por unidad de energía generada)
vii. Sustentabilidad de la reducción de emisiones

3.3. Condicionalidad

La reducción de emisiones tendrá que ser cuantificable, verificable y monitoreable.

4. Criterios de elegibilidad para propuestas de adaptación- mitigación simultáneas.

Para determinar la elegibilidad y priorizar las propuestas de adaptación - mitigación simultaneas, deberán aplicarse el conjunto de criterios señalados anteriormente para adaptación y mitigación. Sin embargo, aquellos criterios que materialmente no sea posible o no proceda su aplicación, podrán ser exceptuados con el respaldo de la justificación técnica correspondiente.

Capitulo V. Marco Institucional y Estructura de Gobierno.

México ha sido pionero y ha estado a la vanguardia en materia de políticas públicas sobre cambio climático. A nivel domestico se han implementado un conjunto de medidas para hacer frente a dicho fenómeno. En el frente internacional el país ha adquirido de manera voluntaria compromisos que dado su nivel de desarrollo, no son de naturaleza vinculante en el marco de los acuerdos internacionales suscritos. El compromiso asumido ampliamente demostrado por México para hacer frente al cambio climático, le ha permitido ganar el reconocimiento de la comunidad internacional lo que ha su vez lo ha llevado a ejercer un claro liderazgo para avanzar propuestas y alcanzar acuerdos globales. Su papel como eje de vinculación entre diferentes grupos de países ha facilitado seguir haciendo progresos en la agenda global de cambio climático.

El dinamismo impreso a la agenda nacional de cambio climático ha tenido aciertos generalizados. Al mismo tiempo, ha rebasado el marco regulatorio e institucional vigente hasta el momento. La Ley General de Cambio Climático construye sobre los aciertos y propone tanto un marco regulatorio como un marco institucional que reflejen y acojan de una manera más efectiva las condiciones y capacidades institucionales a nivel nacional. De esta manera, el primer efecto de la Ley es elevar a la categoría de política de Estado las medidas internas de política pública relativas al cambio climático. La Ley establece y precisa responsabilidades, atribuciones, funciones, facultades de las diferentes instituciones de todos los niveles de gobierno. Del mismo modo, la Ley transforma el marco institucional mediante el fortalecimiento de instancias existentes y el establecimiento de nuevas, la creación de esquemas de coordinación, todo ello, igualmente, en todos los niveles de gobierno. En resumen, la Ley ordena y actualiza responsabilidades y facultades, el papel de las instituciones y de los niveles de gobierno y los esquemas de coordinación en el Terreno del Cambio Climático. La Ley crea un sistema regulatorio e institucional que refleja la alta prioridad asignada a la Política sobre Cambio Climático en la Agenda Nacional.

1. EL Fondo de Cambio Climático en el marco de la Ley General de Cambio Climático.

La Ley establece diversas instancias de planeación y coordinación con responsabilidades y atribuciones específicas sobre cambio climático, tales como el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, el Sistema Nacional de Cambio Climático, la Comisión de Cambio Climático y el Consejo de Cambio Climático. El Fondo de Cambio Climático se establece dentro de este marco institucional como el principal mecanismo para financiar y ejecutar las estrategias, programas, proyectos y prioridades surgidos y propuestos por esas y otras instancias.

Como parte de este sistema, es esencial procurar la congruencia y alineación de las actividades del Fondo con las prioridades, políticas y estrategias nacionales, a

fin de que sus actividades contribuyan al logro de sus objetivos que se pretenden alcanzar en materia de adaptación y mitigación.

2. Estructura de Gobierno y Administrativa del Fondo.

2.1 Comité Técnico del Fondo.

Funciones. El órgano rector del Fondo de Cambio Climático será su Comité Técnico quien tendrá como facultades analizar y aprobar los proyectos y/o programas elegibles de financiamiento del Fondo (Artículo 84).

Integrantes. La Ley (Artículo 84) establece que el Comité Técnico estará integrado por las Secretarías de:

I. Medio Ambiente y Recursos Naturales.
II. Hacienda y Crédito Público.
III. Economía.
IV. Gobernación.
V. Desarrollo Social.
VI. Comunicaciones y Transportes.
VII. Energía y
VIII. Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Dados los tiempos para el establecimiento del Fondo establecidos en la Ley, se recomienda que la Subsecretaria de Planeación de la SEMARNAT inicie los contactos correspondientes con las áreas relevantes de las Secretarias integrantes del Comité Técnico a fin de compartir con ellos la información del Fondo y acelerar el nombramiento de los representantes en el Comité por parte de cada Dependencia. Se sugiere que la representación titular de las dependencias en el Comité Técnico sea por lo menos a nivel de Director General.

A fin de cumplir con las disposiciones de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Articulo 9), es necesario que la SEMARNAT identifique y designe a la Unidad Responsable del Fideicomiso dentro de esa Secretaría que estará encargada de reportar las actividades del mismo. Se recomienda que esta responsabilidad recaiga en una Unidad de la Subsecretaria de Planeación.

Por otro lado, y para asegurar una representación transparente y un eficiente funcionamiento del Comité, sería importante considerar la participación de manera ad hoc de otras Dependencias como por ejemplo la Secretaria de Salud y la Secretaria de Turismo (miembros de la Comisión Intersecretarial), para el análisis de temas o proyectos específicos con repercusiones en esos sectores. De igual forma, podría considerarse la participación de los Bancos de Desarrollo que sean patrocinadores o co-financiadores de proyectos específicos a ser presentados al Comité. En ambos casos la participación deberá ser con voz pero sin voto.

Presidente. De acuerdo con las disposiciones de la Ley, el Comité Técnico será presidido por la SEMARNAT (Artículo 84).

Toma de Decisiones. Preferentemente las decisiones del Comité Técnico se tomarán por consenso. Cuando esto no sea posible, se realizarán votaciones y las decisiones se tomarán por mayoría simple. Esta mayoría deberá contar con el voto favorable del Presidente del Comité Técnico así como el de la Secretaría, o Secretarías, responsable del sector donde se desarrollarán las actividades a ser apoyadas por el Fondo. El Presidente del Comité Técnico tendrá voto de calidad.

Vinculación con la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. Dadas las atribuciones conferidas por la Ley a la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, se considera que el Comité Técnico del Fondo deberá:

i) Reportar periódicamente a través de su Presidente sobre sus actividades a la Comisión y recibir retroalimentación de la misma (Artículo 47) y
ii) Solicitar la opinión de la Comisión respecto a sus Reglas de Operación y Presupuesto Operativo, así como para cualquier modificación a cualesquiera de ambos instrumentos (Artículo 85)

Sobre los temas antes señalados es muy importante tener presente para la ruta crítica para el establecimiento del Fondo el requisito sobre las Reglas de Operación, a fin de estar en posibilidad de aprobar las Reglas de acuerdo a los tiempos establecidos en la Ley. Por su parte, el presupuesto operativo se entiende como el programa de financiamiento (cartera de proyectos) del Fondo que normalmente se elabora cada año. Por tanto, para cumplir con el requisito de la Ley y que el Fondo esté en condiciones de iniciar operaciones en 2013, es necesario iniciar de inmediato la elaboración el Plan Operativo inicial.

2.2 Subcomités. Para el apoyo de sus funciones el Comité Técnico contará con dos Subcomités integrados por representantes de los miembros del Comité Técnico y presididos por la SEMARNAT:

i) Subcomité de Evaluación de Proyectos, cuya función será: a) analizar la elegibilidad de las propuestas a ser presentadas al Comité, b) asegurar la congruencia de las propuestas con la estrategia y políticas de cambio climático; y c) emitir recomendaciones al Comité para la aprobación de proyectos.
ii) Subcomité de Seguimiento de Proyectos, cuya función será: a) monitorear la ejecución de los financiamiento aprobados; b) emitir recomendaciones al Comité en caso de que se requieran modificaciones a los proyectos durante su ejecución; y c) revisar y aprobar los informes de terminación de los proyectos.

2.3 Estructura Orgánica.

El Fondo operará sin estructura orgánica (Artículo noveno transitorio de la Ley).

2.4 Fiduciario.

El papel tradicional de la figura de Fiduciario es básicamente administrar los recursos que se le otorgan para su resguardo y realizar por cuenta y orden del mandante los actos que éste le señale. Para el caso del Fondo, se hace una fuerte recomendación para que el Fiduciario que se seleccione se haga tanto sobre la base de sus capacidades para realizar las tareas tradicionales como, especialmente, sus capacidades para actuar, también, como agente operador del Fondo. La definición del Fiduciario del Fondo es de suma importancia para contar con una operación satisfactoria del Fondo, ya que esta entidad fiduciaria no solo deberá administrar y vigilar el uso de los recursos, sino que también deberá tener la experiencia, capacidades y el potencial para contribuir en gran medida a la identificación, promoción, diseño, estructuración, evaluación y seguimiento de los proyectos, así como a la movilización de fuentes complementarias de financiamiento.

De esta manera, la elección de la Institución Fiduciaria deberá tener en cuenta no solo la capacidad para actuar como administrador, sino también y de manera especial las sinergias que pueda generar con las áreas de negocio de la misma Institución y su experiencia en financiamiento de proyectos en el sector ambiental y de cambio climático.

En este sentido, se puede señalar que en el año 2010, Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (NAFINSA) estableció la Dirección de Proyectos Sustentables, responsable del diseño y financiamiento de proyectos de energía renovable, proyectos de disminución de gases efecto invernadero y de ahorro de energía. En 2011 invirtió más de 80 millones de dólares únicamente en proyectos eólicos. No obstante, cabe señalar que esta Institución no cuenta con experiencia en proyectos de adaptación. Esta debilidad podría cubrirse dándole la posibilidad de subcontratar un número reducido de expertos en adaptación, en REDD y en cualquier otro aspecto técnico que resulte necesario. Para ello sería necesario negociar con NAFINSA una comisión por honorarios fiduciarios que cubra sus costos fiduciarios, un nivel de utilidad razonable y la contratación de estos expertos. Se considera que la experiencia de NAFINSA en proyectos de cambio climático, debidamente complementada con la subcontratación de la experiencia en los aspectos antes mencionados, es en un importante activo para ubicarla en un lugar prominente entre los posibles fiduciarios del Fondo.

2.5 Proceso de presentación de propuestas de financiamiento al Fondo. Autoridad designada.

Para el proceso de presentación y aprobación de propuestas para el financiamiento del Fondo es necesario contar con un esquema sencillo y formal. La columna vertebral de este proceso podría conformarse de tres partes: i) Independientemente

del origen de las propuestas, la solicitud preliminar de financiamiento deberá presentarse al Subcomité de Evaluación de Proyectos; ii) Una vez aprobada preliminarmente por el Subcomité contando con el apoyo tanto de SEMARNAT como de la autoridad sectorial en que se realizará la actividad a ser apoyada por el Fondo, ese Subcomité la presentará al Fiduciario para su elaboración completa y evaluación correspondiente y iii) el Fiduciario presentará la propuesta a consideración del Comité Técnico.

De esta forma SEMARNAT actuaría como autoridad designada y el Fiduciario sería agencia implementadora.

3. Vinculación con niveles de gobierno estatal y municipal.

Los Gobiernos Estatales y Municipales son parte integral de los instrumentos de planeación de la Política de Cambio Climático (Artículo 58 de la Ley). Por la naturaleza de las actividades que serán apoyadas por el Fondo, es de esperarse que varias propuestas de apoyo provengan de los ámbitos estatales y municipales, especialmente propuestas relacionadas con proyectos de adaptación. En estas condiciones, y teniendo en cuenta que las entidades federativas y los municipios no forman parte integrante del Comité Técnico del Fondo, es importante identificar un mecanismo de promoción y coordinación para la presentación de proyectos estatales y municipales para ser considerados para financiamiento del Fondo. Una manera de hacerlo, podría ser a través de las Delegaciones de SEMARNAT, Delegaciones del INECC o de la Banca de Desarrollo. De igual manera, es indispensable asegurar que estos proyectos se encuentren alineados con la estrategia sobre cambio climático que determine la Comisión Intersecretarial.

Las solicitudes de financiamiento para propuestas provenientes de entidades federativas y municipales, en su estructura de financiamiento deberán contar con participación de esos mismos niveles de gobierno, en proporciones que el Comité Técnico considere adecuadas, a efecto de ser elegibles para recibir apoyo financiero del Fondo.

4. Vinculación con la Banca de Desarrollo.

La Banca de Desarrollo puede ser una fuente importante de promoción, identificación, elaboración, financiamiento, ejecución y seguimiento de proyectos de cambio climático susceptibles de recibir apoyos del Fondo. Se considera conveniente que, independientemente de la Institución que prestará los servicios fiduciarios, la Presidencia del Comité Técnico mantenga una estrecha relación con las áreas de negocio de los diferentes Bancos de Desarrollo a fin de aprovechar su potencial de desarrollo de proyectos y movilización de recursos y de esta manera complementar las actividades del Fondo y apalancar sus recursos en la medida de lo posible.

Tomando en cuenta los mandatos de las instituciones de banca de desarrollo, un trabajo exploratorio podría iniciarse, entre otros, con:

a. Financiera Rural.- programas de captura de gas metano para productores de ganado y biodigestores (programas con posibilidad de calificar al MDL) y en programas de financiamiento al sector forestal.
b. Nacional Financiera.- programas de financiamiento para energías renovables, ahorro energético y transporte.
c. Sociedad Hipotecaria Federal.- programas de vivienda verde y de desarrollos sustentables.
d. Banobras.- programas de agua, transporte, energía y residuos solidos en Estados y Municipios.

SEMARNAT, como Presidente del Comité Técnico, deberá diseñar y poner en marcha una estrategia de acercamiento, difusión y coordinación de los objetivos y actividades del Fondo con las diferentes instituciones de la banca de desarrollo. Esta actividad podría realizarse de manera coordinada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, coordinadora de las instituciones de banca de desarrollo, así como con las Secretarías responsables de los sectores en donde dichas instituciones realicen sus actividades.

Capitulo VI. Instrumentos financieros.

1. Consideraciones generales

Para que el Fondo para el Cambio Climático esté en condiciones de cumplir con los objetivos que le fueron asignados, es necesario que cuente con una cantidad de recursos suficiente para darle credibilidad a sus acciones y, sobre todo, dotarlo de los instrumentos financieros adecuados. En el diseño de estos instrumentos, el punto de partida debe ser el considerar al Fondo como un mecanismo que contribuya a reducir el déficit en la oferta de financiamiento para proyectos de mitigación y adaptación; que ofrezca el tipo de recursos necesarios para estos proyectos que actualmente son inexistentes, o son ofrecidos en cantidades insuficientes por el mercado o por instituciones públicas, y que actúe como catalizador de financiamiento de fuentes existentes.

Lo que hoy se observa en proyectos de mitigación y adaptación es que proyectos que son socialmente viables, no lo son desde el punto de vista financiero. Esta situación se deriva por:

I. El costo de la externalidad asociada a estos proyectos no se compensa por la generación de ingresos interna de la misma inversión y
II. El financiamiento disponible para los proyectos es de un plazo menor al necesario para que las inversiones produzcan la totalidad de sus rendimientos.

En estas condiciones, el Fondo deberá complementar los recursos existentes, tanto públicos como privados, con instrumentos financieros que contribuyan a atender las razones antes mencionadas que restringen la viabilidad financiera de los proyectos.

En resumen, como instrumento de política pública, el Fondo para el Cambio Climático debe regirse por dos principios fundamentales:

I. Llenar un vacío no cubierto por el mercado (solucionar una falla de mercado) y
II. Complementar instrumentos públicos existentes.

En el cumplimiento de estos principios, los instrumentos financieros del Fondo deberán tener en cuenta, a su vez, un elemento esencial del cambio climático: su carácter de externalidad.

2. Menú de instrumentos financieros

De acuerdo con la experiencia de instituciones financieras bilaterales y multilaterales que apoyan financieramente proyectos ambientales, el éxito de sus actividades depende de la existencia de recursos a fondo perdido que permitan cubrir el costo de la externalidad. La oferta de crédito, sin la disponibilidad de recursos a fondo perdido, ha mostrado su inoperancia para atender al sector ambiental y ha originado la necesidad de introducir modificaciones a los instrumentos financieros de las instituciones que las hacen menos transparentes y eficaces.

En razón de lo antes señalado, se sugiere que el principal instrumento de financiamiento con que cuente el Fondo para el Cambio Climático sean donaciones. Se sugiere también que estas donaciones sean claramente cuantificadas y que sean otorgadas de manera transparente. No obstante, el Fondo debe tener disponible la mayor amplitud posible de instrumentos financieros. De esta forma y derivado de los argumentos anteriormente señalados, se propone que el menú de instrumentos financieros del Fondo para el Cambio Climático consista básicamente en los siguientes:

i. Donaciones
ii. Préstamos y
iii. Garantías

Estos tres instrumentos son necesarios en función de la naturaleza de los proyectos a ser financiados. Para ilustrar lo anterior pongamos como caso ciertos proyectos de mitigación, en particular aquellos de eficiencia energética. Una gran parte de los proyectos de este tipo son financieramente rentables, además de serlo socialmente. Los programas de sustitución de focos incandescentes por focos ahorradores son un buen ejemplo: los ahorros que se generan en la factura de consumo eléctrico son mayores que los costos de la adquisición de los focos ahorradores. Sin embargo, la inversión inicial requerida para la adquisición de esta clase de focos es normalmente elevada y el plazo de recuperación es generalmente largo. En estas condiciones, el Fondo para el Cambio Climático deberá proveer el instrumento financiero que permita la viabilidad económica y financiera del proyecto. En este caso, de no existir instrumentos de mercado y/o de instituciones públicas que provean el financiamiento adecuado, en precio y plazo, el Fondo para el Cambio Climático podría otorgar un crédito a largo plazo o bien otorgar garantías que permitan movilizar instrumentos de otras fuentes.

Existen otros proyectos de mitigación en los que el costo de la externalidad o el de la tecnología necesaria para enfrentarla, hace inviable financieramente un proyecto rentable desde el punto de vista social. En estos casos el Fondo proporcionará recursos en donación.

Dado que para proyectos de adaptación pueden presentarse situaciones similares a los proyectos de mitigación antes ejemplificadas, en la medida en que los proyectos de adaptación sean o no financieramente viables, aun cuando socialmente lo sean, el Fondo para el Cambio Climático pondrá a disposición de los proyectos el instrumento financiero acorde a la viabilidad del proyecto.

Los mismos criterios podrán aplicar a proyectos que contribuyen simultáneamente a la mitigación y a la adaptación al cambio climático.

3. Criterios para determinar el instrumento financiero

Se pretende que los recursos del Fondo para el Cambio Climático contribuyan a la realización de proyectos mediante el otorgamiento de recursos que permitan la viabilidad financiera de proyectos socialmente viables y que promuevan la movilización de recursos de otras fuentes de financiamiento públicas y/o privadas. Este propósito deberá regir la dictaminación del Comité Técnico del Fondo para determinar el instrumento financiero más apropiado para apoyar los proyectos que se sometan a su consideración.

4. Montos

Con recursos del Fondo para el Cambio Climático podrá apoyarse hasta el 100% del costo total del proyecto a través de uno o más de los instrumentos financieros a disposición del Fondo. Los montos específicos de apoyo serán determinados por el Comité Técnico del Fondo.

5. Términos y condiciones financieras

Las comisiones, tasas de interés, plazos y cualquier otro cargo y/o término de financiación serán determinadas por el Comité Técnico del Fondo.

6. Tipo de donaciones

El Fondo para el Cambio Climático podrá otorgar donaciones puras, o podrá establecer algún tipo de esquema financiero que contenga la modalidad de donación y que, a su juicio, sea más adecuado para los propósitos de financiación del Fondo.

Capítulo VII. Ventanillas y Límites de financiamiento.

1. Ventanillas de financiamiento

Los distintos tipos de actividades elegibles de recibir financiamiento del Fondo hacen conveniente el establecimiento de ventanillas temáticas de financiamiento. El establecimiento de ventanillas de financiamiento tiene el doble propósito de:

a) Reflejar la prioridad definida por la Ley en términos de apoyo mayoritario a los proyectos de adaptación, y

b) Permitir a diversos Donantes, especialmente de carácter internacional la facultad de decidir a que tipo de actividades se podrá canalizar los recursos que comprometan al Fondo.

De esta forma, se sugiere el establecimiento de las siguientes ventanillas temáticas de financiamiento para la operación del Fondo:

i. **Adaptación**.- proyectos y programas definidos como una actividad/conjunto de actividades enfocadas a atender los impactos negativos y riesgos derivados del cambio climático. Las actividades deberán estar dirigidas a producir resultados tangibles reduciendo la vulnerabilidad e incrementando la capacidad de adaptación para responder a los impactos del cambio climático.

   Dada la prioridad establecida en la Ley, se sugiere que el 50% de los recursos del Fondo sean destinados a proyectos de adaptación.

ii. **Mitigación**.- proyectos encaminados a disminuir la emisión de gases efecto invernadero incluyendo entre otros, energía renovable, eficiencia energética, transporte urbano, etc.

   Se sugiere asignar el 25% de los recursos del Fondo a actividades de mitigación.

iii. **Reforestación y deforestación evitada**.- reducción de emisiones por reforestación y degradación forestal, manejo sustentable de bosques, etc.

   Se sugiere una asignación de 25% de los recursos del Fondo en proyectos REDD.

iv. **Estudios y desarrollo institucional**.- estudios de pre factibilidad, factibilidad, actividades de capacitación asociadas a actividades de cambio climático, etc.

Se propone que dependiendo de la naturaleza de los estudios y del desarrollo institucional que vayan a apoyarse los recursos que se consuman del Fondo se haga con cargo a una de las tres categorías arriba señaladas.

En todo momento, el Comité Técnico tendrá la facultad para disponer reasignaciones de recursos entre las distintas ventanillas en función a las necesidades y prioridades de financiamiento. Esta facultad deberá reflejarse en las Reglas de Operación del Fideicomiso.

A fin de cumplir con las disposiciones legales de los Artículos 215 y 217 del Reglamento de la Ley de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, será necesario que el Comité Técnico elabore un programa de trabajo anual (presupuesto operativo), incluyendo de manera tentativa el tipo de proyectos y montos que se tendría previsto trabajar durante ese periodo. Este programa, deberá ser presentado a consideración de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático.

2. Limites de financiamiento

Es importante mencionar que el Fondo tendrá una función complementaria a otras fuentes de financiamiento para proyectos de cambio climático existentes, ya sea por parte de instituciones nacionales, organismos financieros internacionales o fuentes bilaterales que son principalmente en forma de crédito. De esta forma una de las funciones del Fondo será la de llenar un vacío en los instrumentos financieros existentes para proyectos de cambio climático para asegurar la viabilidad financiera de los proyectos.

En este sentido se considera que el Fondo deberá financiar proyectos otorgando donaciones directas de la siguiente manera:

i. **Adaptación**.- hasta el 100% del costo total de la adaptación entendido como el costo asociado con la implementación de actividades concretas de adaptación que atienden los efectos adversos del cambio climático.
ii. **Mitigación**.- hasta el 100% del costo incremental del proyecto o el valor de mercado de las emisiones reducidas o evitadas.
iii. **Reforestación y deforestación evitada**.- hasta el 100% del costo del proyecto
iv. **Estudios y desarrollo institucional**.- 100% del costo del estudio.

A fin de asegurar una amplia cartera de proyectos y diversidad de sectores apoyados por el Fondo, se sugiere que en ningún momento un solo proyecto pueda recibir recursos por un monto mayor al 25% de los recursos disponibles no comprometidos del Fondo.

Capitulo VIII. Fuentes de fondeo.

La Ley General de Cambio Climático establece (Artículo 81) las fuentes patrimoniales para el Fondo para el Cambio Climático. Sobre las fuentes consideradas en la Ley, convendría hacer los siguientes señalamientos:

1. **Presupuesto de Egresos a la Federación**

   A fin de dar una indicación clara a la sociedad de la importancia del Fondo como mecanismo financiero de la Ley, es importante que desde un principio cuente con recursos suficientes. Por esta razón es esencial que para el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2013, se incorpore una asignación presupuestal que asegure la operatividad del Fondo para por lo menos dos años y que la ministración presupuestaria se otorgue lo más pronto posible.

   En la medida en que el Fondo reciba un monto de recursos presupuestales adecuado, se dará una mayor certidumbre para el cumplimiento de los objetivos de la Ley. Además, se dará una señal clara de que cuenta con el apoyo gubernamental, lo que contribuirá a dar confianza a otras potenciales fuentes de contribuciones a su patrimonio.

2. **Aportaciones de Organismos Internacionales**

   Con el propósito de despertar el interés de organismos internacionales para participar como donantes en el Fondo, se requiere que la prioridad gubernamental se refleje en una asignación presupuestal inicial significativa. Adicionalmente es necesario incorporar en la estructura institucional del Fondo elementos que demuestren su compromiso para operar de manera transparente y efectiva. Con este propósito es sumamente conveniente incluir un sólido elemento de rendición de cuentas que demuestre oportuna y periódicamente la eficiencia operativa del Fondo y el cumplimiento con el mandato asignado.

   Se sugiere que las donaciones que regularmente aportan las agencias de desarrollo internacionales, como KFW, AFD, JICA, etc., para actividades para enfrentar el cambio climático, se canalicen a través del Fondo.

3. **Fundaciones**

   Una fuente potencialmente importante de aportaciones al Fondo son las Fundaciones. Debido a que este tipo de instituciones no está explícitamente señalado en la Ley, sería conveniente tenerlas presente y realizar un trabajo de acercamiento con ellas.

4. Emisiones certificadas

En principio, se espera que este tipo de aportaciones representen una cantidad relativamente marginal al patrimonio del Fondo. No obstante, sería conveniente mantener un dialogo abierto con los potenciales donantes de estos instrumentos.

5. Otras fuentes

Dada la naturaleza del Fondo y la de los proyectos a ser apoyados, se considera inconvenientemente que el Fondo para el Cambio Climático se fondee con endeudamiento.

Capitulo IX. Seguimiento y evaluación de proyectos.

En la medida de que las donaciones sean el principal instrumento financiero del Fondo para el Cambio Climático, es de esperarse una demanda ilimitada por sus recursos. En estas condiciones es de suma importancia establecer mecanismos que incentiven la formulación de proyectos de calidad y de alto impacto en los objetivos que se persiguen, para de esta forma contar con criterios objetivos que contribuyan a priorizar los proyectos y a determinar la asignación de los recursos del Fondo. Del mismo modo, el incorporar requisitos de calidad en los proyectos, se fortalece la confianza de donantes potenciales al Fondo.

Con este propósito, se sugiere establecer mecanismos para implementar un proceso de seguimiento y evaluación de proyectos que contribuya a ingresar proyectos de calidad y a verificar la consecución de las metas planteadas.

Por lo anterior, sería conveniente que entre los requisitos que se establezcan para determinar la elegibilidad de financiamiento de los proyectos por parte del Fondo se consideren, entre otros:

i. La existencia de metas cuantificables y observables.
ii. La incorporación de indicadores de seguimiento.
iii. La inclusión de calendarios de ejecución.
iv. La identificación de riesgos operativos, institucionales, financieros, etc.
v. La identificación de medidas para paliar los riesgos identificados.
vi. Indicadores del impacto del proyecto.
vii. Para los proyectos de mitigación, la cuantificación, medición y monitoreo de las emisiones reducidas y/o evitadas.
viii. Para los proyectos de adaptación, indicadores de vulnerabilidad y los riesgos que se atienden con el proyecto.
ix. Informes periódicos de ejecución.
x. Informe final de los resultados obtenidos.

Para contar con un proceso riguroso de seguimiento y evaluación de proyectos, será preciso contar con los Subcomités de Evaluación y de Seguimiento plenamente operativos.

Capitulo X. Participación en el mercado de Bonos de Carbono.

De acuerdo con la Ley General de Cambio Climático, el Fondo para el Cambio Climático tiene como objeto captar recursos financieros para canalizarlos a acciones para enfrentar el cambio climático (Artículo 80). La Ley no le establece función específica alguna relacionada con el mercado de bonos de carbono, más que la posibilidad de que el valor de reducciones de emisiones certificadas que adquiera el Fondo en este mercado puedan formar parte de su patrimonio. Adicionalmente, la Ley establece como prioridad el apoyo a actividades de adaptación, las cuales no tienen relación con el mercado de bonos de carbono.

Dado el marco anterior, se sugiere que la relación del Fondo con el mercado de bonos de carbono se concentre en apoyar e incentivar a los proyectos de mitigación para que las emisiones reducidas y/o evitadas se certifiquen y coloquen en ese mercado y se incorporen al flujo de ingresos generados internamente por el proyecto para determinar el apoyo financiero requerido del Fondo. Alternativamente, se propone que los bonos que produzcan los proyectos que su valor no haya sido deducido de los apoyos requeridos del Fondo pasen a ser propiedad y parte del patrimonio de éste.

De esta forma, el Fondo para el Cambio Climático podrá fomentar el mercado primario de los bonos de carbono mediante el apoyo a los proyectos de mitigación, sin actuar directamente como formador de mercado a través de la compra de los bonos y su posterior venta. Del mismo modo, sería recomendable que el Fondo se abstenga de asumir una participación activa en el mercado secundario de los bonos de carbono y de que considere esta actividad como una fuente relevante de captación de recursos para canalizar el financiamiento de proyectos.

Para desarrollar la actividad propuesta, es recomendable que el Fondo se asocie y adquiera asistencia técnica de Organismos Internacionales y de Fundaciones, para tener los conocimientos y experiencia sobre los procesos e instancias de certificación de reducción de emisiones, así como para la elaboración de las metodologías de cuantificación, verificación y monitoreo de las emisiones reducidas requeridas para las certificaciones.

Capítulo XI. Procedimiento para el establecimiento del Fondo.

I. Antecedentes

La Ley General sobre Cambio Climático expedida en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012, estipula la creación del Fondo para el Cambio Climático (Artículo 80). Así mismo, la misma Ley establece varios puntos que son esenciales para la creación del Fondo, como son:

I) La operación del Fondo será a través de un fideicomiso público que será creado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Artículo 83).

II) El Fondo deberá ser constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus reglas de operación aprobadas por su Comité Técnico dentro de los seis meses siguientes a la publicación de la Ley General sobre Cambio Climático en el Diario Oficial de la Federación (Artículo noveno transitorio).

III) Una Sociedad Nacional de Crédito actuará como fiduciaria del fideicomiso y la operación del Fondo se realizará a través de la misma Sociedad Nacional de Crédito (Artículo noveno transitorio).

IV) El Banco Mexicano de Comercio Exterior, S.C., extinguirá el Fondo Mexicano de Carbono (FOMECAR) para transferir sus funciones al Fondo (Artículo noveno transitorio).

V) El patrimonio del Fondo se constituirá, entre otras fuentes, por los recursos anuales que señale el Presupuesto de Egresos de la Federación (Artículo 81, inciso I).

II. Ruta crítica para el establecimiento del Fondo para el Cambio Climático

A partir de los puntos anteriores señalados en La Ley y a efecto de cumplir en tiempo y forma lo que en ella se indica, se identifican los siguientes bloques de actividades que deben abordarse de inmediato y de manera simultanea:

1. Establecimiento del fideicomiso

1.1 Establecimiento del fideicomiso. Es necesario iniciar gestiones con la Subsecretaría de Egresos de la SHCP a través de la Unidad de Política y Control Presupuestal, la Dirección General Jurídica de Egresos y la Dirección General de Programación y Presupuesto que corresponda a SEMARNAT. Estas gestiones deberán estar dirigidas a identificar con

toda claridad el procedimiento que de acuerdo con la normatividad presupuestaria deberá seguirse para el establecimiento del fideicomiso.

Para las gestiones antes mencionadas se sugiere la conformación de un grupo de SEMARNAT integrado por la Oficialía Mayor, la Dirección Jurídica y la Subsecretaría de Planeación (líder del grupo).

1.2 Definición del fiduciario. Es importante que SEMARNAT analice las diferentes Sociedades Nacionales de Crédito que podrían actuar como fiduciarias del fideicomiso. Dado que la Ley indica que el Fondo deberá operar a través de la institución que funja como fiduciaria, habrá de tomarse en cuenta no sólo la capacidad de la institución para cumplir con sus responsabilidades fiduciarias, sino también sus capacidades operativas y vínculos con otras instituciones para contribuir al cumplimiento de los objetivos del Fondo.

1.3 Recursos presupuestales para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2013. Es sumamente importante que SEMARNAT incluya en su anteproyecto de presupuesto 2013 los requerimientos presupuestales para el Fondo. Para determinar el monto que habrá de solicitarse, sería conveniente aprovechar la actual coyuntura de apoyo del Poder Legislativo a la Ley. Del mismo modo convendría tener en cuenta un monto que sea suficiente para dotar al Fondo de recursos que le permitan operar durante dos o tres años a fin de evitar negociaciones presupuestales anuales. Como respaldo a las negociaciones para la asignación presupuestal sería recomendable contar con estimaciones de recursos que podrían canalizarse a actividades elegibles en el corto plazo.

1.4 Extinción del FOMECAR. La Ley indica que el Banco Mexicano de Comercio Exterior, S.C., extinguirá el FOMECAR. A este respecto debe aclararse que dicho banco es inexistente y que el FOMECAR se encuentra bajo la responsabilidad de Nacional Financiera, S.N.C. (NAFINSA). Por ello, se requiere iniciar con NAFINSA el proceso de extinción del FOMECAR. Por otra parte, es importante mencionar que la Ley no indica el destino que habrá que dársele al patrimonio del FOMECAR. A este respecto convendría negociar con NAFINSA el traspaso de los recursos de FOMECAR al Fondo. En caso de encontrar oposición, podría negociarse con cada uno de los donantes al FOMECAR. A fin de contar con toda la información relevante sobre la situación financiera del FOMECAR, se sugiere que SEMARNAT solicite a NAFINSA toda la información financiera tanto pasada como actual, particularmente las disponibilidades, compromisos,

recuperaciones y patrimonio, así como la cartera de operaciones urgentes y donaciones pendientes de recibir.

En caso de que proceda la transferencia de recursos del FOMECAR al Fondo, deberá identificarse el procedimiento para realizarlo. Particularmente deberá determinarse si el procedimiento debe apegarse al proceso presupuestario o si es un esquema diferente e independiente.

1.5 Comité Técnico, reglas de operación y contrato de fideicomiso. Se requiere iniciar las gestiones con las dependencias integrantes del Comité Técnico los nombramientos correspondientes, y sobre todo, sensibilizarlos de la existencia e importancia del Fondo. SEMARNAT deberá determinar a sus propios representantes en el Comité, quienes deberían ser del área competente en materia de cambio climático. Como parte de los contactos entre SEMARNAT y los demás integrantes del Comité Técnico, es importante que SEMARNAT ofrezca claramente su visión de los objetivos y estrategias del Fondo, así como elaborar las reglas de operación para cabildearlas, acordarlas y aprobarlas oportunamente. Del mismo modo, se requiere iniciar el proceso para elaborar el contrato de fideicomiso. En este proceso convendría la participación de la Subsecretaría de Planeación y la Dirección Jurídica de SEMARNAT para trabajar con la Procuraduría Fiscal, el Fiduciario y la Subsecretaría de Egresos (Dirección General Jurídica de Egresos y Unidad de Política y Control Presupuestal).

2. Recomendaciones

Se recomienda que todas las definiciones antes señaladas estén resueltas y los procesos correspondientes avanzados en la primera quincena de agosto.

www.mledprogram.org

USAID | MEXICO
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA