

INFORME TÉCNICO FINAL

COP25: EL CAMINO A SEGUIR PARA AUMENTAR LAS AMBICIONES CLIMÁTICAS DE LOS PAÍSES DEL HEMISFERIO SUR

Proyecto N°109140-001

Instituciones de investigación involucradas:

Fundación Espacio Público - Chile

Red Sudamericana de Economía Aplicada/Red Sur

Por: *Violeta Rabi – Fundación Espacio Público*

Fecha: 30-10-2020

1. RESUMEN EJECUTIVO

Tal como fue reportado en el Reporte intermedio del presente proyecto, producto de condiciones inesperadas y ajenas a la planificación, la temática del proyecto original transitó desde un foco centrado en el desarrollo de la COP25 –que suponía desarrollarse en Chile en diciembre 2019– hacia un trabajo colaborativo en torno a las alternativas fiscales para promover la ambición climática en América Latina, que tuvo su principal trabajo entre Julio y Octubre del año vigente (2020).

Así, el objetivo del proyecto fue analizar las alternativas de política fiscal que se han desarrollado en la región para promover el financiamiento y la sostenibilidad de las NDC en América Latina. Lo anterior se vuelve aún más relevante en el marco de la emergencia del COVID19, que descentra la política hacia la meta de la reactivación económica por sobre objetivos entendidos de mayor alcance y complejidad.

En términos concretos, el proyecto contempló la generación de conocimiento regional en torno a las finanzas verdes, al desarrollo de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDCs, por sus siglas en inglés) y un balance respecto a los principales desafíos de implementación sobre el financiamiento de proyectos verdes en la región.

Lo anterior tuvo como resultado tanto la elaboración de documentos académicos y policy briefs en las materias recién reseñadas, así como la organización de dos actividades de difusión y diseminación de las reflexiones logradas a lo largo del proyecto, a partir de la generación de videos a ser difundidos en redes sociales. Asimismo, la metodología utilizada generó un proceso de diálogo con una serie de actores claves y tomadores de decisión de países de la región, quienes entregaron su opinión sobre el levantamiento de finanzas y financiamiento verde, y su experiencia y opinión experta respecto a la situación de América Latina, la crisis climática y su gestión a través de las políticas públicas.

Así, en términos de incidencia, el proyecto permitió construir diálogos bilaterales informales con policy makers de algunos países de la región, y dos conferencias virtuales entre representantes del sector público de un grupo de países con ideas afines de ALC y un grupo calificado de académicos y representantes de organizaciones internacionales interesadas en promover una agenda política dirigida a abordar los desafíos fundamentales de la financiación del cambio climático y transición hacia el desarrollo sostenible hacia 2030. Los países abordados en los diálogos bilaterales fueron El Salvador, Guatemala, República Dominicana, México, Paraguay, Costa Rica, Ecuador, Perú y Chile.

Al respecto, los resultados muestran que los impuestos ambientales¹ son un componente fundamental en una estrategia para transitar a un desarrollo sostenible. En efecto, los impuestos ambientales o verdes pueden contribuir a:

¹ Un impuesto relacionado con el medio ambiente es un gravamen con una base en una unidad física de un bien que tiene un impacto dañino específico y comprobado en el medio ambiente, independientemente de que el impuesto esté destinado a modificar los comportamientos o se imponga por otro propósito (OCDE, 2005).

- Atender a un conjunto de externalidades negativas como la contaminación atmosférica, la contaminación de suelos y aguas o el cambio climático (primer dividendo).
- Generar ingresos fiscales relevantes para apoyar transformaciones estructurales relevantes.
- Efectos colaterales positivos (segundo dividendo) en el producto, el empleo o la distribución del ingreso.

Los países de la región disponen de un entramado institucional para atender el tema del cambio climático, aunque la eficacia de las acciones nacionales se encuentra limitada por los siguientes factores:

- Las institucionalidades nacionales para atender el cambio climático se encuentran en la periferia de los principales centros de decisión de política pública y/o persiste una falta de apropiación de los temas referidos al cambio climático por los principales centros de decisión de la política pública.
- Las capacidades públicas para el diseño de proyectos de adaptación son escasas y muchos países no disponen del financiamiento necesario para la construcción de las infraestructuras de servicios públicos adecuadas a los esfuerzos de adaptación. En este contexto, se observa, además, que la agenda de adaptación, que representa una prioridad regional, está rezagada ante sus dificultades conceptuales y técnicas para su operatividad
- Se observa que las NDC tienen, en general, mejor establecidas las metas de mitigación que las de adaptación, que la definición e instrumentación de las políticas públicas para cumplir con las metas de mitigación y adaptación son, todavía, generales y su sustento técnico aún es limitado, donde persisten problemas para identificar el portafolio de proyectos de mitigación y adaptación relevante y bancable.
- Persisten una falta de desarrollo de un marco conceptual que permita articular las necesidades nacionales de mitigación y adaptación con la agenda global de desarrollo, por lo que aún aparecen desvinculadas de las estrategias de desarrollo de los países.
- Existe un limitado uso de los instrumentos fiscales ambientales o verdes para atender los objetivos de descarbonización de las economías. Por ejemplo, con algunas excepciones, existe un desconocimiento bastante generalizado acerca de las potenciales consecuencias económicas y sociales que tendría el uso del impuesto al carbono.
- Las respuestas nacionales al cambio climático no incorporan la relevancia que tiene la preservación de los bienes públicos globales. Esto es, las condiciones actuales, derivadas de la pandemia del COVID-19, condicionan las opciones de política para la próxima década, que precisamente incluye el período de cumplimiento de las NDC. En este sentido, la estrategia de atención a la emergencia y el necesario impulso de la reactivación post-pandemia debe vincularse con la atención de los desafíos del cambio climático, en particular, la necesidad de vincular el esfuerzo fiscal que se está realizando para superar la crisis de COVID-19 con el diseño de instrumentos fiscales que permitan avanzar hacia una economía descarbonizada.

2. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El acuerdo firmado en diciembre de 2015 dentro de Naciones Unidas en el contexto de la Convención Marco sobre el Cambio Climático (CMNUCC), conocido como Acuerdo de París de cambio climático, se ocupa de los procesos de mitigación y adaptación al cambio climático. En él se establece, a través de las "Contribuciones Nacionalmente Determinadas" (NDC) las metas específicas de mitigación y adaptación por país para el logro del objetivo global.

En nuestra región, existe una conciencia emergente en varios gobiernos latinoamericanos que es necesario combatir los efectos del cambio climático con diferentes opciones de política. Sin embargo, las estrategias de desarrollo son todavía fuertemente influenciadas por los grupos de intereses y la trayectoria de desarrollo anterior (*path-dependency*).

Por tanto, y para avanzar en el cumplimiento de las NDC y la Agenda de Desarrollo Sostenible (ODS) al 2030, se requiere no solo producir conocimiento local y transformar las agendas de debates nacionales sobre cómo transformar nuestras economías y producción, sino construir estrategias interrelacionadas con esfuerzos similares dentro de la región y otras regiones y para contribuir a estos procesos regionales y proteger bienes públicos globales de una manera más coherente y eficaz. Además, en el actual contexto de pandemia global, los instrumentos de políticas fiscales verdes cobran aún más importancia, ya que podrían ser un punto de inflexión para pensar en los incentivos que va a brindar el Estado ante la reactivación económica. Por tanto, es importante asegurar que estas políticas de reactivación económica sean coherentes con los compromisos de París y la lucha contra la crisis climática.

En este contexto, este proyecto tuvo por objetivo posicionar las alternativas fiscales disponibles y discutir sus posibilidades de implementación en la región en el contexto del financiamiento climático. Para ello, el objetivo general del proyecto fue el siguiente "Promover una agenda de políticas orientada a abordar los desafíos fundamentales de financiamiento del cambio climático y transición hacia el desarrollo sostenible hacia 2030, a través de la realización de reuniones virtuales bilaterales y dos conferencias entre representantes del sector público de un grupo de países de ALC afines y un grupo calificado de académicos y representantes de organismos internacionales".

Desde un punto de vista de generación de conocimientos, este proyecto permitió contar con:

- Un análisis inicial de las alternativas de política sobre reformas fiscales verdes disponibles para América Latina.
- Mejor conocimiento de las políticas más relevantes que influyen en la magnitud y velocidad del agotamiento del capital natural (recursos renovables y no renovables) en América del Sur, recomendaciones desarrolladas y lecciones aprendidas identificadas para reformas o instrumentos económicos efectivos para hacer sostenible su aprovechamiento y explotación.
- Mayor conocimiento de las políticas más relevantes que inciden en el logro o no de las metas establecidas en las NDC, recomendaciones y lecciones aprendidas de reforma o instrumentos económicos efectivos para combatir el cambio climático y su impacto en el crecimiento económico, la distribución del ingreso y la competitividad.

Desde un punto de vista de política pública, el proyecto permitió:

- Validar los análisis emergentes y las propuestas de políticas de Red Sur con tomadores de decisiones y actores clave, e identificar los temas prioritarios, las oportunidades y las necesidades de los gobiernos para avanzar de manera más efectiva hacia el cumplimiento de las NDC.
- Generar recomendaciones de política pública para un grupo de mediana envergadura de países de la región, sintetizados mediante la elaboración de informes de política pública.
- Iniciar lazos de confianza para conectar a investigadores y legisladores, para contribuir a la mejor implementación de las políticas públicas necesarias para enfrentar los desafíos del cambio climático en los países seleccionados, los que potencialmente podrían avanzar hacia una plataforma de trabajo e intercambio conjunto.

3. SÍNTESIS DE LAS ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN Y RESULTADOS

A continuación, se describirán los objetivos específicos propuestos del proyecto, junto a sus actividades y productos:

3.1 ACTIVIDADES Y RESULTADOS ASOCIADOS AL OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Tal como el concept note desarrollado por Espacio Público y Red Sur especifican, este objetivo tenía como propósito “validar los análisis emergentes y las propuestas de políticas de Red Sur con las partes interesadas clave, e identificar los temas prioritarios, las oportunidades y las necesidades de los gobiernos para avanzar de manera más efectiva hacia el cumplimiento de las NDC”.

Para su consecución, las actividades realizadas fueron:

1. Realización de reuniones bilaterales con representantes de gobierno y expertos nacionales con el fin de debatir en torno a instrumentos fiscales y consideraciones para la actualización de sus NDCs, en preparación a las COP26 (para más información, ver siguiente punto de este informe en metodología): estas reuniones estuvieron a cargo de los investigadores de Red Sur y fueron desarrolladas entre Julio y Septiembre del 2020.
2. Generación de documento que sistematiza la información de las reuniones bilaterales (informe en adjunto).

De acuerdo a las actividades y productos obtenidos, se considera que el objetivo fue cumplido a cabalidad, en la medida que la estrategia metodológica permitió un intercambio de ideas con una variedad de actores clave de diferentes gobiernos de América Latina y permitió validar el análisis realizado por los académicos, así como consensuar una serie de propuestas necesarias de implementar para el aumento de centralidad de la ambición climática en la toma de decisiones, de modo de influir en un modelo de desarrollo sostenible a largo plazo.

3.2 ACTIVIDADES Y RESULTADOS ASOCIADOS AL OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Tal como el concept note desarrollado por Espacio Público y Red Sur especifican, este objetivo tenía como propósito “brindar asesoría en política económica en el diseño, reforma e implementación de políticas de cambio climático, el uso de instrumentos de política fiscal verde y asesoría para acceder a financiamiento para la adaptación y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero a un grupo de mediana envergadura, como países interesados, relacionados con la recuperación económica posterior a la pandemia”.

Para su consecución, las actividades realizadas fueron:

1. Elaboración de tres informes de políticas públicas dirigida a tomadores de decisión que sintetizan los hallazgos del paper de los autores, así como los principales resultados de las entrevistas realizadas en el objetivo específico 1 (en diseño, disponibles próximamente).

De acuerdo a las actividades y productos obtenidos, se considera que el objetivo fue cumplido a cabalidad en la medida que los hallazgos y recomendaciones realizadas en el objetivo específico anterior fueron trasladados a un lenguaje de policy brief. La cantidad de informes de política pública excedieron lo comprometido, desarrollando tres de ellos:

- “Transformaciones Estructurales para atender los Desafíos Globales y Nacionales”
- “Reforma Fiscal Ambiental y el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (ALC).
- “El Cambio Climático y la Institucionalidad Ambiental en América Latina y el Caribe (ALC).

3.3 ACTIVIDADES Y RESULTADOS ASOCIADOS AL OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Tal como el concept note desarrollado por Espacio Público y Red Sur especifican, este objetivo tenía como propósito “promover una plataforma regional informal para conectar a investigadores y legisladores, para contribuir a la mejor implementación de las políticas públicas necesarias para enfrentar los desafíos del cambio climático en los países seleccionados”.

Para su consecución, las actividades realizadas fueron:

1. Lanzamiento y difusión de los resultados de la investigación desarrollado por Luis Miguel Galindo y Fernando Lorenzo en el Seminario “Política fiscal ambiental en el contexto del cambio climático y el COVID-19”, organizado junto a Espacio Público y realizado el pasado 23 de Junio. (reporte comunicacional en adjunto)
2. Lanzamiento y difusión de los resultados de las entrevistas bilaterales en el Seminario “Agenda Climática Latinoamericana en tiempos de COVID: visión desde la práctica”, organizado en conjunto con Espacio Público y realizado el pasado 22 de Octubre. (reporte comunicacional en adjunto).
3. Generación de videos y/o piezas gráficas audiovisuales para la difusión de los resultados del proyecto (a lanzarse en los próximos 15 días).

De acuerdo a las actividades y productos obtenidos, se considera que el objetivo fue cumplido de manera parcial en la medida que el proyecto generó las condiciones incipientes para el logro de trabajos conjuntos a través de la creación de una plataforma a nivel regional de conexiones entre investigadores y tomadores de decisión. Aun así, lo logrado fueron actividades de debate y

difusión que permitieron mantener el tema de las políticas climáticas en la agenda pública en la opinión pública. Esto es especialmente relevante en el contexto actual, puesto que la pandemia y la futura reactivación económica ha copado la opinión pública, por lo que relacionar estos fenómenos con la agenda climática resulta clave para generar un discurso consistente con los desafíos socioambientales de la región.

3. METODOLOGÍA

Es importante señalar que este proyecto tenía una orientación metodológica de investigación-acción, toda vez que la interacción e intercambio con los actores sociales era parte integrante del proceso y no necesariamente un proceso final –como ocurre en el planteamiento de investigaciones más clásicas-. Asimismo, las reuniones bilaterales realizadas intentaban ser un espacio de entrevista e incidencia en simultáneo, en donde el aprendizaje mutuo era central. Finalmente, todos los objetivos y metodologías planteados a lo largo del proyecto pretendieron ser una herramienta de incidencia para el posicionamiento de las finanzas climáticas en el centro de la toma de decisiones.

En términos concretos, las entrevistas fueron realizadas entre Julio y Octubre. La siguiente tabla sintetiza los entrevistados. La pauta de entrevistas se encuentra en adjunto.

EL SALVADOR Luis Aquino	Asesor Económico de la Presidencia Banco Central de Reserva nike2525@yahoo.com	Juev. 23/JUL a las 17:00 de MX (19:00 de UY; 16:00 de ES)
GUATEMALA Licda. Violeta Luna de Castillo	Directora de Transparencia Fiscal Ministerio de Finanzas Públicas vluna@minfin.gob.gt	Juev. 23/JUL a las 18:00 de MX (20:00 UY; 17:00 de GT)
GUATEMALA Jorge Guillermo Escobar	Asesor Técnico Dirección de Transparencia Fiscal Ministerio de Finanzas Públicas jgescobar@minfin.gob.gt	Juev. 23/JUL a las 18:00 de MX (20:00 UY; 17:00 de GT)
REPÚBLICA DOMINICANA Omar Ramírez y Evérgito Peña	Omar Ramírez, Gerente de Renovables, compañía hidroeléctrica y Evérgito Peña Vicepresidente Ejecutivo Presidencia de la República Dominicana Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio (CNCCMDL) Despacho del Vicepresidente Ejecutivo omborate@gmail.com Evérgito: T: +809 470 0537 M: 829 471 6211 e.pena@cambioclimatico.gob.do	Vier. 24/JUL a las 16:00 de MX
REPÚBLICA DOMINICANA Alexander Medina Feliz	Banco Central Alexander Medina Feliz < a.medina@bancentral.gov.do >	Vier. 24/JUL a las 17:00 de MX (19:00 de UY; 18:00 de RD)

MÉXICO Roberto CABRAL	Ex Director de Financiamiento Climático en la Secretaría de México rbcabralb@prodiqy.net.mx	Vier. 31/JUL a las 18:00 de MX (20:00 de UY)
MÉXICO Eduardo VEGA LÓPEZ	Ex Director de Medio Ambiente de México evogadirector@economia.unam.mx	Sáb. 1º/AGO a las 11:00 de MX (13:00 de UY)
PARAGUAY: Grupo intersectorial del sector público: José Molinas (Instituto Desarrollo) Jorge González, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social - STP Ulises Lovera y Graciela Miret del Ministerio del Ambiente – MADES Patricia Doldan del Ministerio de la Mujer Oscar Vargas del MADES – colabora con la dirección nacional de CC Mirta Ruiz Díaz; Nancy Aquino; Briham Piñanez; Celeste González; Ana Ferreira		Juev. 6/AGO a las 15:00 de MX (17:00 de UY)
COSTA RICA Andrea Meza Murillo Punto Focal Técnico EUROCLIMA+	Directora, Dirección de Cambio Climático, Ministerio de Ambiente y Energía Tel: 2253-4298/2253-4295	Juev. 13/AGO / 16:30 de MX (15:30 de CR; 18:30 de UY)
ECUADOR Stephanie Carin Ávalos Calderón Punto Focal Titular EUROCLIMA+	Asistente: Teresa del Pilar Pérez teresa.perez@ambiente.gob.ec 023987600 / 1303 stephanie.avalos@ambiente.gob.ec 023987600 / 1302	Miér. 19/AGO / 14:00 de MX (14:00 de EC; 16:00 de UY)

PERÚ Nathaly Abadia Salinas y Jessica Mercedes Huertas Campoverde	Jessica Mercedes Huertas Campoverde Especialista en Poblaciones Vulnerables y Género Dirección General de Cambio Climático y Desertificación (DCC) T: +(51) 611 6000 Anexo 1852 jhuertas@minam.gob.pe Nathaly Abadia Salinas <nabadia@minam.gob.pe> Otro contacto: Laura Secada, Directora, DCC Punto Focal Titular EUROCLIMA+ (no podrá participar en esta instancia)	Lun. 24/AGO / 19:00 de MX (19:00 de PE; 21:00 de UY)
CHILE Marcelo Mena (ex-ministro de medioambiente y ex-consultor Banco Mundial) Carolina Urmeneta , jefa de la división de cambio climático del Ministerio de Medioambiente		Vier. 2/OCT / 14:00 de MX (16:00 de CL y de UY)

4. CONDICIONANTES EXTERNAS E IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO Y SUS RESULTADOS

Tal como se mencionó en el punto 1. de este informe, las actividades originales previstas en el marco del proyecto tuvieron un cambio drástico debido a la ocurrencia del fenómeno del estallido social en Chile –las jornadas de protesta más grandes de los últimos 30 años nacidas por un malestar social que derivó en la demanda de una nueva constitución-y que a fines de octubre de 2019 implicó el traslado de la COP25 a Madrid.

En este nuevo contexto de fuerza mayor, desde marzo de 2020, y en miras a la continuación del proyecto para cumplir con sus objetivos iniciales, se había optado por realizar una extensión del mismo y generar una alianza de colaboración con la organización Red Sur en preparación a la COP26. Esta red de centros de estudios económicos de países de Latinoamérica, ha estado trabajando en la generación de insumos para la asistencia de países en el contexto de la actualización de sus NDCs, especialmente en lo referido a instrumentos fiscales para la acción climática.

Una vez que la coordinación del trabajo ya estaba avanzando, la pandemia y cuarentena por COVID-19 obligó a replantear los objetivos de la alianza, pues se evidenció un cambio de foco en la agenda pública, transitando desde la crisis climática a la sanitaria. Por tanto, la ejecución del proyecto fue realizada a lo largo del proceso de confinamiento sanitario y obligó a generar una estrategia virtual para el cumplimiento de todas las actividades planificadas en el marco del proyecto.

A pesar de lo anterior, esto no trajo mayores complicaciones para el desarrollo del mismo, e incluso, para ciertos objetivos, tales como la generación de las reuniones con tomadores de decisión y difusión de los resultados a nivel regional, el formato online de las entrevistas y los seminarios pueden haber implicado una ventaja.

5. RECOMENDACIONES

El proyecto se desarrolló sin complicaciones a pesar de los cambios de contexto gracias a la colaboración de todos los socios y produjo resultados valiosos que podrán seguir siendo utilizados para dinamizar el debate y el avance de la agenda.

Como recomendación administrativa relativa al desarrollo del proyecto, podría ser mantener la capacidad de adaptación frente cambios como los ocurridos durante el transcurso de la ejecución y seguir fomentando la colaboración entre socios regionales para la implementación de futuros proyectos.