



Financiado por
la Unión Europea

REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE INVERSIÓN PÚBLICA, CAMBIO CLIMÁTICO, GESTIÓN DE RIESGOS Y SOSTENIBILIDAD

NOTA CONCEPTUAL

Ciudad de Guatemala, 28 y 29 de mayo de 2019

Justificación

El cambio climático está magnificando las vulnerabilidades socioeconómicas de la región y ha incidido cada vez más en la evolución económica de actividades productivas como la agricultura, la generación hidroeléctrica, en el bienestar de sus habitantes y ecosistemas, generando contingencias fiscales que han presionado las débiles finanzas públicas de los países en desarrollo, en particular de países como la región SICA. La situación de los desbalances fiscales de los países de la subregión constituye una de las principales vulnerabilidades macroeconómicas que tiene su origen en las bajas cargas tributarias y en los elevados niveles de gasto corriente, todo lo cual se refleja en los elevados ratios de deuda pública a PIB en claro riesgo de sostenibilidad financiera.

La formulación y ejecución de una política fiscal ambiental se justifica dada las condiciones financieras de los gobiernos centrales y las apremiantes necesidades ambientales y de gestión de riesgos climáticos en los países de la región. La política fiscal puede jugar un papel clave en dar respuesta a los retos de la variabilidad y el cambio climáticos por múltiples áreas de responsabilidad como es a través de impuestos, subsidios, exenciones, gasto público, inversión pública, financiamiento interno y externo, mecanismos de transferencia de riesgos como seguros y clasificadores presupuestarios, entre otros.

Los embates de los eventos extremos climáticos y los riesgos del cambio climático en Centroamérica han obligado a los gobiernos y al SICA a establecer diversos mandatos. En el proceso de relanzamiento de la integración centroamericana en 2010, los Presidentes incluyeron la gestión integral del riesgo y cambio climático (GIRCC) entre los cinco pilares¹ de la integración. Asimismo, instruyeron en 2016 a los Consejos de Ministros del SICA a elaborar la agenda estratégica priorizada de sus sectores, teniendo como referente la agenda 2030 para el desarrollo sostenible y un plan de acción para atender los impactos generados por el fenómeno de la sequía en la región. Finalmente en 2017, presentaron la Agenda Estratégica Priorizada del SICA incluyendo el pilar de GIRCC, con los objetivos de la gestión moderna, eficaz y sostenible de los recursos hídricos, la integración ambiental de la región para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, la sostenibilidad de la biodiversidad y sistemas terrestres y marinos; el acceso y uso de energías renovables, así como promover una agricultura regional sostenible, competitiva, incluyente y articulada de la región.

La inversión pública es estratégica en el marco del desarrollo económico y social sostenible e incluyente en los países en desarrollo, por el efecto multiplicador en otras actividades productivas, por la generación de empleos directos, incentivos a la construcción, dinamizador de la demanda interna, y creador de las condiciones para el desenvolvimiento de otras actividades productivas, la

¹ Los pilares de la integración centroamericana son: Gestión Integral de Riesgo de Desastres y Cambio Climático, Seguridad Democrática Regional, Integración Social, Integración Económica y Fortalecimiento Institucional.

movilidad humana, de bienes y capital, e incentivar el desarrollo equitativo y sostenible. Por tal motivo, la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública requiere la inclusión del análisis y gestión del riesgo de desastres, así como de la respuesta ante el cambio climático que garanticen la sostenibilidad de dichas inversiones en su operación y mantenimiento en el largo plazo. La inclusión de estas condiciones en los proyectos de inversión pública guarda correspondencia con el ODS 9 para la construcción de infraestructuras resilientes y el ODS 13 en respuesta al cambio climático, así como con la prioridad 4 del Marco de Sendai para reconstruir mejor en la recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

Antecedentes

Los Ministerios de Hacienda o Finanzas de los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) han venido participando desde 2008 en la Iniciativa de la Economía de Cambio Climático en Centroamérica y la República Dominicana (ECC CARD) en un proceso de cogestión y fortalecimiento de capacidades con la asesoría de la Sede Subregional en México de la CEPAL. Los Ministerios designaron delegados al Comité Técnico Regional (CTR) de la Iniciativa de ECC CARD, que junto con la Secretaría Ejecutiva de Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (SE-COSEFIN) y la CEPAL han venido implementando programas de trabajo conjuntos y acciones nacionales relacionadas con instrumentos fiscales como impuestos, subsidios y exenciones que garanticen la sostenibilidad ambiental y fiscal, inversión pública robusta a riesgos climáticos, respuesta al cambio climático e instrumentos de aseguramiento, entre otros.

La División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos (DDSAH) de la CEPAL ha implementado desde 2010 el Programa EUROCLIMA abordando temas de política pública frente al cambio climático en América Latina. Desde 2017 la CEPAL ha implementado uno de los componentes de la nueva fase del proyecto, llamado ahora EUROCLIMA+, el cual está enfocado a apoyar el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas económicas relacionadas con el cambio climático y para el cumplimiento de las NDC. Dentro de este programa, la CEPAL ha planteado el interés de hacer seguimiento y analizar las oportunidades de políticas fiscales bajas en carbono en la región. De igual manera, la DDSAH ha venido trabajando con varios Ministerios de Hacienda o Finanzas en la modelación y análisis de instrumentos de política para contribuir a la sostenibilidad fiscal desde una óptica consistente con la sostenibilidad ambiental. En la búsqueda de estos co-beneficios se han realizado cursos y talleres sobre la contribución desde la política fiscal a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y aportes a las NDCs.

Entre 2014 y 2017 los socios de la iniciativa acordaron enfocar sus acciones en el fortalecimiento de capacidades para la inclusión de medidas para el robustecimiento de los proyectos de inversión pública (PIP), desde la etapa de pre-inversión, ante riesgos de eventos extremos y el cambio climático, respondiendo así la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos (PCGIR) y la Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC) y consistentes con el Marco de Sendai y la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés). En el ámbito regional, mandatos específicos a los Ministerios de Hacienda o Finanzas han quedado plasmados en (PCGIR) del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales de Centroamérica (CEPREDENAC)².

² Consultar en <http://www.cepredenac.org/index.php/pcgir>

En los ámbitos nacionales, todos los gobiernos de la región han establecido estrategias, políticas y/o leyes frente al cambio climático, los cuales plantean acciones multisectoriales e interinstitucionales. Por su parte, los Ministerios han establecido unidades o asignado personal para atender la agenda de cambio climático desde la óptica fiscal, avanzando en la incorporación de los riesgos climáticos y gestión ambiental en sus instrumentos de política fiscal y mecanismos financieros de contingencia.

El COSEFIN consensuó y aprobó en 2017 la Matriz de Interés Fiscal (MIF) la cual señala los campos de acción de esta instancia regional. Identifica dentro del campo de los riesgos fiscales al cambio climático e incluye otros campos relacionados a la agenda climática como inversión pública, exoneraciones, incentivos, presupuesto y administración tributaria. La MIF constituye un mecanismo regional para canalizar asistencia técnica y cooperación del exterior, principalmente, de recursos no reembolsables, y facilita la ejecución de acciones regionales con incidencia en las necesidades e intereses nacionales.

Los delegados de los Ministerios ante la ECC CARD y la SE-COSEFIN diseñaron en 2017, junto con la CEPAL, el proyecto de “Fortalecimiento de capacidades en el diseño de proyectos de inversión pública y la formulación de instrumentos fiscales verdes para responder al cambio climático y contribuir a los ODS en Centroamérica y la República Dominicana”, mismo que fue aprobado por los Ministros de COSEFIN y que propone trabajar en cinco áreas de desarrollo de la política fiscal para contribuir a la respuesta de sus sociedades al cambio climático:

- Fortalecimiento de capacidades de los equipos de los Ministerios de Hacienda/Finanzas para diseñar políticas de sostenibilidad fiscal que reduzcan riesgos climáticos e incentiven la producción e infraestructura resiliente (incluyendo análisis de subsidios, impuestos, exenciones);
- Fortalecimiento de capacidades en el diseño y la evaluación de proyectos de inversión pública (PIP) para fortalecer la resiliencia climática con los Ministerios encargados de infraestructura de salud y educación, transporte/vialidad, y energía (especialmente hidroeléctricas), incluyendo una valorización económica del riesgo climático desde la fase del diseño;
- Opciones para la formulación de presupuestos sectoriales para aumentar la resiliencia climática (integrado a iniciativas de presupuestación por resultados, cuando sea el caso);
- Programas de aseguramiento y gestión de riesgo a nivel del sector público y en sectores económicos, como el agropecuario;
- Mecanismos nacionales para gestionar y administrar el financiamiento climático internacional.

Con base en el Proyecto aprobado por los Ministros, la CEPAL ha identificado y gestionado recursos financieros para implementar un primer plan de trabajo. Las acciones específicas fueron propuestas y aprobadas por los delegados de los Ministerios de Hacienda o Finanzas en un Webinar realizado el 3 de septiembre de 2018. Las acciones acordadas y ejecutadas durante el último semestre de 2018 son las siguientes:

- Un Seminario regional sobre instrumentos de política fiscal verde, cambio climático y sostenibilidad ambiental llevado a cabo el 7 y 8 de noviembre de 2018 en San José, Costa Rica, en el que participaron los Delegados de los Ministerios de Hacienda/Finanzas de la ECC CARD bajo COSEFIN, funcionarios técnicos de instituciones nacionales, y representantes de instituciones y organismos regionales e internacionales relacionadas con inversión pública, gestión de riesgos y cambio climático.

- Una consultoría para levantar un diagnóstico situacional y analítico de los sistemas nacionales de inversión pública, con una propuesta de programa de fortalecimiento de capacidades en inversión pública, gestión de riesgos y cambio climático, así como una compilación sistemática de los materiales disponibles en la región SICA y otros países de ALC (Perú, Brasil y Colombia) sobre normativa, metodologías y estrategias de inclusión de la gestión de riesgos y respuesta al cambio climático en la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública. La consultoría fue desarrollada y finalizada en diciembre de 2018, estando los productos en revisión entre la CEPAL y la SE-COSEFIN antes de su consulta con los Ministerios de Hacienda / Finanzas de los países SICA.
- Una Reunión de expertos sobre inversión pública, cambio climático, gestión de riesgos y sostenibilidad a desarrollarse en Guatemala en el primer semestre de 2019. Para la realización de este Seminario se considerarán los productos y material compilado en la consultoría sobre inversión pública finalizada en 2018.
- Consultoría sobre el estado del arte y lecciones aprendidas sobre instrumentos de política fiscal (subsídios, impuestos, exenciones y gastos) con objetivos ambientales implementados en los países del SICA, así como otras experiencias en ALC, lecciones aprendidas y mejores prácticas identificadas. Se cuenta con la consultora contratada y se espera que inicie labores en el segundo trimestre de 2019.
- Co-publicación sobre instrumentos de política fiscal, inversión pública, cambio climático, sostenibilidad ambiental y fiscal, con un diagnóstico del estado de situación actual y oportunidades a futuro. Existe un borrador de documento elaborado por la UDACC que se enriquecerá con los insumos de los Delegados, así como de los productos de las consultorías arriba descritas y de la Reunión de Expertos programada a llevarse a cabo en el primer semestre de 2019.
- Participación en otros seminarios técnicos a nivel de ALC organizados por la Sede en Chile de la CEPAL en materia de NDC, metodologías sobre el precio social del carbono en proyectos de inversión pública y finanzas del clima. Al respecto, recientemente se ha gestionado a través de un proyecto para la región de ALC, la utilización de una metodología del precio social del carbono en proyectos de inversión pública y sus contribuciones a la reducción de GEI, habiendo expresiones de interés de Costa Rica, Honduras, Panamá y Nicaragua. Además, se invitó a la SE-COSEFIN y al Ministerio de Hacienda de Costa Rica a participar en el Diálogo regional sobre finanzas del clima que tuvo lugar el 19 y 20 de marzo de 2019 en San José, Costa Rica.

Habiendo realizado el primer Seminario regional sobre política fiscal verde en San José, Costa Rica en noviembre de 2018, y contando con el material de la consultoría sobre el diagnóstico situacional de los sistemas nacionales de inversión pública, el material compilado en la materia, así como una propuesta inicial para el fortalecimiento de capacidades en la formulación y evaluación de proyectos, se propone llevar a cabo un Seminario regional sobre inversión pública, cambio climático, gestión de riesgos y sostenibilidad con el propósito de presentar, analizar y debatir sobre los productos de la consultoría, evaluar los avances específicos en los países, analizar las mejores prácticas nacionales e internacionales, y definir próximos pasos para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de inversión pública, gestión de riesgos y su participación en el diseño de una política fiscal ambiental en respuesta al cambio climático.

Objetivos

Al finalizar el taller, los funcionarios participantes podrán:

- a. Conocer, analizar, debatir y brindar retroalimentación sobre los resultados del diagnóstico situacional sobre los sistemas de inversión pública en los países SICA, el programa de fortalecimiento de capacidades en inversión, gestión de riesgos, respuesta al cambio climático y sostenibilidad, y el compendio de material sistematizado con las normativas, estrategias, políticas, metodologías y material didáctico que acompaña al programa de capacitación.
- b. Presentar, analizar y brindar retroalimentación a los avances en materia de robustecimiento de los sistemas nacionales de inversión pública en los países SICA, en su proceso de inclusión de gestión de riesgos, respuesta al cambio climático y sus vínculos con estrategias fiscales ambientales.
- c. Identificar y definir componentes, objetivos, estrategias, alcances y prioridades de un programa de fortalecimiento de capacidades en inversión pública, gestión de riesgos, respuesta al cambio climático y sostenibilidad y obtener elementos para fortalecer los programas nacionales para la construcción de capacidades en sus propios Ministerios, considerando acciones de cooperación sur-sur.
- d. Acordar próximos pasos sobre el programa de trabajo conjunto a nivel regional, en el marco del Proyecto aprobado por los Ministros del COSEFIN, y sobre las gestiones de búsqueda de financiamiento internacional.

Metodología

- Exposición magistral de la(s) consultora(s) sobre inversión pública, gestión de riesgos, respuesta al cambio climático y sostenibilidad de los resultados del trabajo encomendado.
- Exposiciones de los funcionarios de los Ministerios de Hacienda o Finanzas, SE-COSEFIN, SIECA, CEPREDENAC, CEPAL e invitados especiales.
- Procesos participativos y reflexivos para analizar los avances, lecciones aprendidas, mejores prácticas, acuerdos operativos y líneas de acción.

Perfil de los participantes

- i. Funcionarios técnicos nacionales y regionales responsables de la formulación, análisis, monitoreo y evaluación de los sistemas nacionales de inversión pública.
- ii. Funcionarios de SE-COSEFIN, SIECA, CEPREDENAC, ICAP y CEPAL, consultores colaborando en temas de inversión pública e instrumentos fiscales verdes e invitados especiales.
- iii. Puntos Focales del Programa EUROCLIMA+ o sus representantes trabajando en temas de inversión pública, cambio climático, gestión de riesgos o instrumentos fiscales verdes.

Lugar y fechas

- Lugar (por definir) en Ciudad de Guatemala, el 28 y 29 de mayo de 2019 *.

Temática

- A. Diagnóstico situacional sobre los sistemas nacionales de inversión pública incluyendo el compendio de material didáctico.
- B. Programa de fortalecimiento de capacidades en inversión pública, cambio climático, gestión de riesgo de desastres y sostenibilidad.
- C. Avances, lecciones aprendidas y próximos pasos en los países SICA sobre la incorporación de la gestión de riesgo de desastres, respuesta al cambio climático y criterios de sostenibilidad en los proyectos de inversión pública, incluyendo programas nacionales de fortalecimiento de capacidades.
- D. Avances en la implementación y próximos pasos sobre el Proyecto sobre fortalecimiento de capacidades en el diseño de proyectos de inversión pública y la formulación de instrumentos fiscales verdes para responder al cambio climático y contribuir a los ODS en Centroamérica y la República Dominicana, aprobado por los Ministros del COSEFIN y sus vínculos con la Matriz de Interés Fiscal de la SE-COSEFIN.
- E. Otros temas de interés de los Ministerios de Hacienda o Finanzas.

* El 29 de mayo, por la tarde, se tiene prevista una reunión de trabajo con los delegados de los Ministerios de Hacienda / Finanzas al CTR para determinar próximos pasos en función de los resultados de la Reunión de expertos, el proyecto de fortalecimiento de capacidades y el programa de trabajo entre la CEPAL, SE-COSEFIN y los Ministerios de Hacienda / Finanzas.