

Pistas políticas

Para que el financiamiento climático pueda confrontar el triple reto de la pobreza, el cambio climático y el deterioro ambiental, donantes primarios, fondos globales e intermediarios deben aumentar el volumen de financiamiento hacia el nivel local y definir metas de rendición de cuentas.

Donantes primarios y fondos globales deben priorizar la intermediación a través de instituciones creíbles e innovadoras, con experiencia en gestionar procesos con instituciones locales y mecanismos nacionales que alcancen el nivel local, hasta que puedan acceder independientemente al financiamiento.

Los donantes deben aumentar financiamiento de incubación simple y paciente para el nivel local, invirtiendo fuera de los sistemas oficiales cuando sea necesario, para así estimular innovación que permita al gobierno la rendición de cuentas.

Los donantes trabajan con los gobiernos nacionales para aumentar la comprensión del potencial de la acción local, desarrollando plataformas que vinculen actores a nivel nacional y local.

Financiando respuestas locales a la pobreza, el cambio climático y la crisis ambiental

Sólo 1 de cada 10 US\$ comprometido por los fondos globales para el cambio climático entre 2003 y 2017 fue destinado a la acción climática a nivel local.¹ Con demasiada frecuencia los donantes y fondos globales toman decisiones muy alejadas de las comunidades, y suministran financiamiento climático través de varios niveles de intermediarios — perdiendo así vitales experiencias y perspectivas locales. La inversión que llega puede ser inconsistente en términos de calidad y entrega a proyectos de corto plazo cuyo legado es limitado en términos de la construcción de capacidades. Este documento resume la visión de IIED de una arquitectura de financiamiento climático reimaginada, basado en el marco analítico *Money Where it Matters* (Dinero donde Importa).² El marco busca lograr que más dinero llegue a los hogares, cooperativas, federaciones, movimientos sociales y gobiernos locales, que son los mejor ubicados para absorber y canalizar financiamiento de alta calidad y volumen. Por medio de la acción local, este financiamiento puede ayudar a las sociedades y a los ecosistemas a prosperar. En este documento explicamos cómo los donantes, los fondos globales y los intermediarios pueden ayudar a que esto suceda.

Es preciso tomar acción urgente a lo ancho de las sociedades y en todos los aspectos del medio ambiente para aumentar la prosperidad y resiliencia y para permitir que los ecosistemas naturales florezcan. De ello resultaría una triple ganancia que combate la pobreza, favorezca la naturaleza y actúa sobre el cambio climático. Los hogares son afectados por choques climáticos de diferentes maneras, de acuerdo con su ubicación, sus redes, sus formas de sustento, sus recursos y los servicios que les son asequibles. Por ello, miembros de comunidades, y pueblos

indígenas, con su riqueza de experiencia vivencial y su conocimiento local, son los mejor ubicados para escoger cómo actuar para proteger la naturaleza y construir resiliencia en los lugares donde están ubicados. Las intervenciones que permiten a la gente local tomar decisiones son más relevantes, costo-efectivas y duraderas, y proporcionan mayor posibilidad de rendir cuentas financieras

El sistema de financiamiento climático actual está fallando en cuanto al apoyo de (o “a”) esta

triple ganancia (ver el lado izquierdo de la Figura 1); demasiado a menudo los donantes toman decisiones en sus lejanas sedes. Al excluir a la gente local de los procesos de toma de decisión, reducen el potencial de innovación y el diálogo para resolver retos y “trade-offs” (compensación de ventajas y desventajas recíprocas) e

intercambios. Este enfoque obstaculiza la generación de confianza de que el dinero será gastado adecuadamente. Como resultado los donantes imponen, invariablemente, pesados controles financieros y requisitos de informes. Esto resulta en una rendición de cuentas hacia arriba en lugar de hacia abajo, y a un financiamiento de bajo riesgo y tardío que ofrece

poco apoyo a acciones contra el cambio climático lideradas desde abajo y por las comunidades.

El sistema de financiamiento climático de punto a punto que imaginamos aspira a llevar el dinero donde es más requerido, llegando a la gente y a los lugares que más lo necesitan (ver el lado derecho de la Figura 1). Concebimos un sistema que entrega el financiamiento de forma más directa, con menos pérdidas debidas a las funciones administrativas de los intermediarios, que maximiza la utilidad del financiamiento ya que las actividades a nivel local reciben más fondos y éstos, además, están mejor enfocados. Las decisiones tomadas de esta manera son más inclusivas de la gente local, conllevando mejores respuestas, que se ajustan más a sus realidades.

Para lograr la triple ganancia, este modelo reimaginado de financiamiento para el cambio climático requerirá de un abanico de mecanismos financieros y de planeación capaces de apoyar acciones para combatir el cambio climático para todas las personas y en todos los lugares. Dicho sistema podría incluir:

- Devolver financiamiento climático para el gobierno local, e inversiones de bienes públicos y de paisaje de las comunidades.

Si conseguimos un buen sistema de financiamiento climático y de desarrollo, aquellas personas que viven en la frontera del cambio climático serán empoderadas para prosperar

Figura 1. El paisaje de financiamiento para el cambio climático siguiendo las reglas de siempre (izquierda) y el reimaginado (derecha)

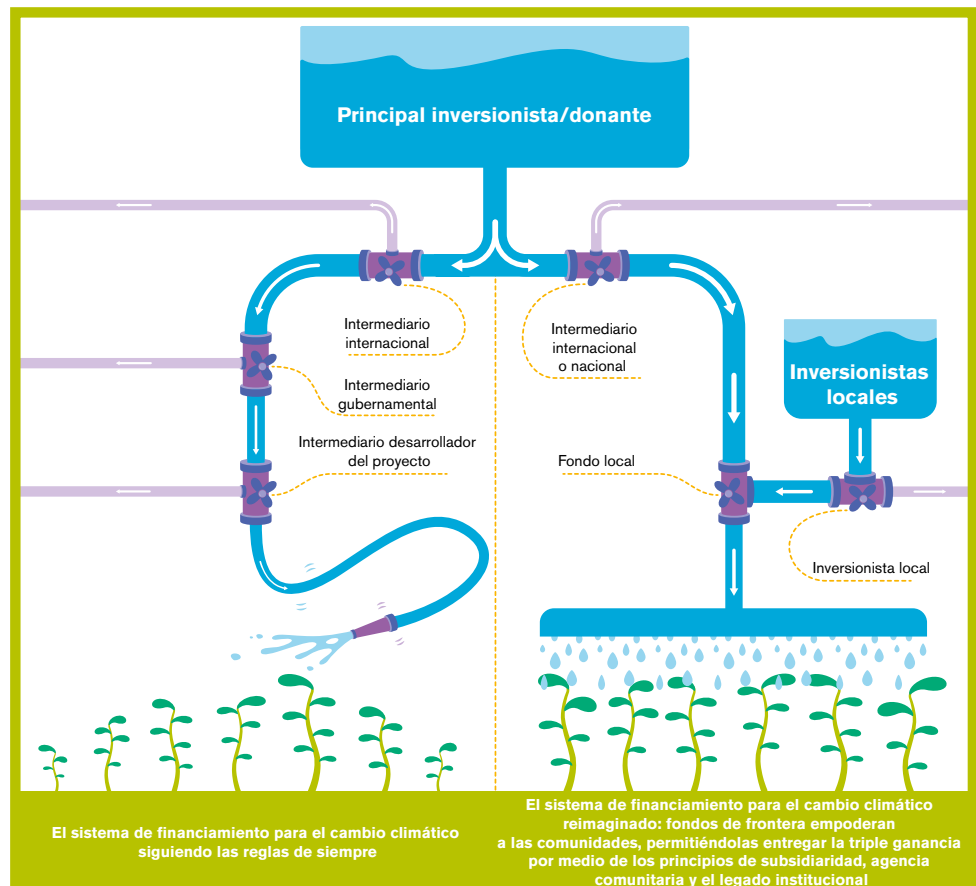
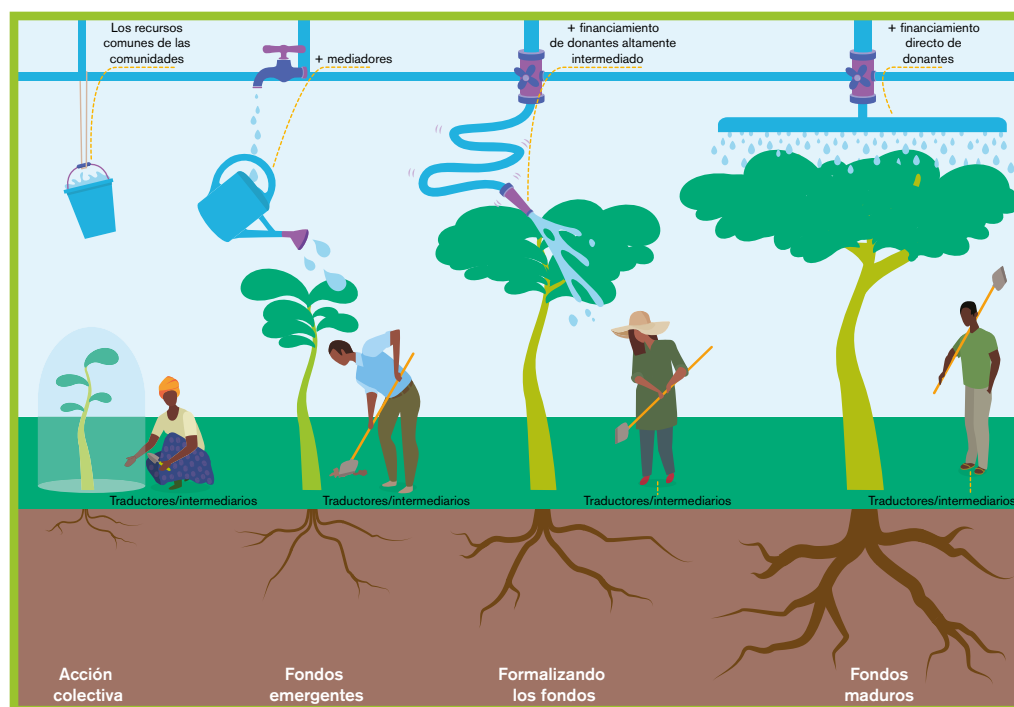


Figura 2. El camino de un fondo de frontera: desde la incubación a la madurez



- Centros de innovación climática para cooperativas e inversiones en la cadena de valor de empresas.⁴
- Protección social adaptable para la reducción del riesgo a nivel del hogar.
- Fondos frontera (locales) que pertenecen y empoderan a los movimientos sociales y a las comunidades.⁶

Un nuevo marco para un financiamiento climático efectivo

El propósito fundamental del marco “Dinero donde Importa” es de mostrar cómo se puede reformar el sistema tradicional *business-as-usual* (siguiendo las reglas de siempre) de financiamiento climático y de desarrollo. El marco está compuesto de tres elementos: cuatro **componentes básicos** para el financiamiento local efectivo; diez **buenas prácticas** para garantizar que los fondos de frontera sean efectivos e inspiren confianza; y el camino (Figura 2) de un fondo de frontera hacia un mecanismo financiero maduro, capaz de distribuir financiamiento para el cambio climático a escala.

Componentes básicos y buenas prácticas.

Componente básico 1. Agregación de las acciones locales sobre el cambio climático para que adquieran un volumen que permita la inversión, y desagregando el financiamiento hacia abajo siendo entregada por medio de:

1. Un financiamiento *bespoke* (o “hecho a medida”), diseñado específicamente para reflejar las necesidades, conocimientos y cambiantes oportunidades locales, manteniendo bajos costes administrativos, y permitiendo que las comunidades influyan sobre la estructura de los fondos. Una subsidiaridad apropiada contribuye a un modelo de gobernanza inclusivo, y ayuda a diseñar soluciones apropiadas a las comunidades.
 2. La recopilación y comunicación de resultados para poder narrar de forma convincente las intervenciones a las comunidades y a los donantes. La recopilación de los datos está guiada por una teoría de cambio que explique de manera lógica cómo se logra la triple ganancia a escala, permitiendo de esta manera la producción de informes de mayor calidad.
- Componente básico 2. Construyendo confianza y una visión compartida del riesgo** tanto hacia arriba, para los inversionistas, como hacia abajo, para las comunidades locales. Esto se realizará por medio de:
3. Sistemas de gobernanza devuelta, involucrando a múltiples actores. Los procesos de toma de decisiones y consejos consultivos inclusivos, que tienen una representación comunitaria real, ofrecen credibilidad a nivel local y garantizan la

rendición de cuentas hacia abajo. La presencia de voces colectivas crea un imperativo pragmático para que se resuelvan los retos locales.

4. Sistemas y procedimientos transparentes que garantizan la rendición de cuentas, enfocados en las necesidades de las comunidades para cuyo servicio han sido creados. Una fuerte transparencia ofrece credibilidad externa y construye una cultura de rendición de cuentas que favorece a las comunidades.

Componente básico 3. Cambio de los incentivos por medio del establecimiento de objetivos y reglas que promuevan decisiones de formas de vida más sustentables e incremento de las inversiones a nivel local, a través de:

5. La construcción de un propósito compartido sobre inversiones predecibles, sostenidas y de mayor duración, que ayudan a pasar de un enfoque sobre las necesidades inmediatas a uno que se interesa por las oportunidades estratégicas de largo plazo. La construcción de una visión estratégica y mejorar el derecho a los recursos cambia los incentivos de las comunidades.
6. Agencia (autonomía) colectiva para influenciar, por medio de instancias de toma de decisiones representativas e inversiones estratégicas a diferentes escalas. Esto puede evolucionar con el tiempo, mejorando las capacidades y las redes y aumentando su capacidad de ejercer influencia.
7. Colaboración estratégica para influenciar, por ejemplo ante gobiernos locales o nacionales. Los fondos deben considerar esas relaciones cuidadosamente, para garantizar que beneficien su influencia en lugar de inhibirla.

Componente básico 4. Construyendo capacidades para el largo plazo al tiempo que se reconozca que las capacidades de corto plazo de los actores locales son también importantes, por medio de:

8. La priorización del aprendizaje, y ajustes iterativos a través de un financiamiento que crea espacios para el desarrollo incremental, aprendiendo de lo que funciona, pero manteniendo el arraigo en lo local, para poder cumplir con las prioridades locales a través de acciones colectivas.
9. Inversión temprana en las capacidades locales, por ejemplo en la gestión y monitoreo de proyectos o en resultados logrados en términos de impacto y eficiencia. Aunque inicialmente esto puede absorber un

porcentaje desproporcionado de fondos, la práctica es crítica para el establecimiento de sistemas efectivos y el aprendizaje por medio de la experiencia.

10. El aprendizaje entre pares. Los intercambios estratégicos con organizaciones que enfrentan retos parecidos, y con otros actores a nivel local y nacional contribuyen a la construcción de redes que pueden influir en los planes de inversión y en las políticas. Ayudan también a identificar y a asumir oportunidades estratégicas.

El camino camino hacia la madurez

En el transcurso de este camino los fondos de frontera se esfuerzan para transformarse en instituciones maduras, creíbles y ágiles, capaces de acceder a grandes y variadas fuentes privadas de financiamiento para el cambio climático y para el desarrollo. Con el apoyo de sus donantes, los fondos desarrollan la habilidad para identificar la clase de financiamiento que requieren en cada fase. El camino es más rápido cuando reciben el apoyo paciente de *brokers* (**mediadores**), que ofrecen financiamiento en las etapas iniciales, y **traductores**, que ayudan a construir confianza con eslabones superiores de la cadena de financiamiento para el cambio climático, y que traducen los objetivos y requerimientos a un lenguaje entendible. El camino tiene cuatro fases:

1. **Acción colectiva:** las comunidades organizan y establecen grupos locales para responder a los retos de desarrollo y climáticos que enfrentan, y para asegurar acceso a servicios y a recursos. Los miembros de las comunidades contribuyen su tiempo, su trabajo y sus ahorros para crear un fondo de frontera, aumentando así su impacto. Recién establecidos los Fondos Babaçu y Dema, en Brasil,⁷ por ejemplo, recibieron apoyo significativo de ONG aliadas y de la Fundación Ford durante esta etapa de su camino.
2. Los **fondos emergentes** empiezan a formalizar sus estructuras de gobernanza, desarrollan sistemas fiduciarios, y refinan sus enfoques estratégicos a través de actividades para ejercer influencia, trabajar en redes, fortalecer los derechos a los recursos y construir relaciones colaborativas. Los **traductores** ayudan a las comunidades a entender sus opciones; los **mediadores** los ayudan a construir sistemas, y ofrecen cierto financiamiento externo temprano y tolerante al riesgo. A pesar de sus muchos éxitos, sigue siendo un reto para el Fondo Babaçu articular los

beneficios climáticos en el lenguaje de sus donantes, y requiere el apoyo de sus traductores.

3. Los **fondos en etapa de formalización** fortalecen sus procedimientos a medida que demuestran el éxito en el logro del impacto. Es posible que sigan requiriendo apoyo continuo de parte de **mediadores y traductores** para construir la capacidad para relacionarse con la burocracia de desarrollo y del financiamiento para el cambio climático para que puedan cumplir con los requerimientos de los donantes— no todos los elementos de un fondo en etapa de formalización se encuentran necesariamente en la misma etapa de progreso. El Fondo Dema recibe ahora financiamiento aumentado del Fondo Amazonas y de una red de fundaciones. Otro fondo — el Gungano Fund en Zimbabwe⁸ — ha canalizado dinero de la Fundación Bill y Melinda Gates para financiar préstamos para la vivienda.
4. Los **fondos maduros** acceden a, y combinan, un abanico de fuentes de financiamiento y distribuyen fondos de manera efectiva a grupos locales. Disfrutando de establecidas relaciones estratégicas, contribuyen a los objetivos estratégicos nacionales, tales como los planes nacionales de adaptación al cambio climático. Estando los grandes donantes y fondos globales dispuestos a invertir directamente, estos fondos están construyendo sostenibilidad financiera.

El camino a la madurez no es rápido y es necesario tomar muchas decisiones críticas en el camino si los fondos van a mantenerse ágiles, receptivos y relevantes. Pero mientras progresen los fondos, crecerán sus buenas prácticas. Instituciones de apoyo pueden ayudar a los fondos a progresar más rápidamente hacia la plena madurez como fondos capaces de acceder a, y absorber, financiamiento de bajo riesgo, a escala.

Las buenas prácticas emergentes

Los fondos de frontera maduros, creíbles y ágiles, que empoderan a comunidades locales para que actúen, pueden ayudar a lograr la triple ganancia que consiste en fomentar sociedades resilientes y prósperas que cuentan con ecosistemas íntegros y funcionales. Los donantes primarios, los fondos globales y sus intermediarios deben mejorar la pertinencia del financiamiento que brindan y deben nutrir estos fondos, animando buenas prácticas y apoyándolos en su camino hacia la madurez.

El Fondo Amazonas apoya a los Fondos Dema y Babaçu en su trabajo para enfrentar las causas subyacentes de la deforestación, resaltando así el valor de una plataforma nacional que entiende el contexto local y a los impulsores de dicho proceso. Otros fondos — incluyendo el mecanismo dedicado del Programa de Inversión Forestal, el Fondo de Adaptación de la ONU, el Fondo Verde del Clima y el Mecanismo para Bosques y Fincas— también proporcionan ejemplos de innovaciones que aumentan la accesibilidad de la financiación. Pero para otorgar financiamiento verdaderamente asequible, que llegue al nivel local, tendrán que superar varios retos. Por ejemplo:

- Para lograr acreditación del Fondo de Adaptación y del Fondo Verde del Clima, las instituciones tienen que demostrar que cumplen con estándares fiduciarios, ambientales y sociales equivalentes a los de la ONU o de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD); en consecuencia, el financiamiento se canaliza por intermediarios internacionales.
- Los onerosos requisitos de adquisición y gestión de riesgos de los BMD — actores claves en la canalización de fondos globales — impiden que muchos intermediarios (mejor ubicados para construir capacidades locales y para enfrentar los riesgos de la inversión local) puedan ofrecer pequeñas y flexibles subvenciones tempranas.
- Los fondos globales y los principales intermediarios no priorizan el financiamiento local; sus estrategias de aumento de fondos para las intervenciones sobre el cambio climático se enfocan en intervenciones regionales y nacionales más que en lo local.
- Para acceder a los fondos globales, los fondos de frontera generalmente dependen de actores de gobiernos nacionales locales, que no están legalmente obligados a empoderar a los actores locales cuando priorizan inversiones.
- El financiamiento para la creación de capacidades es, a menudo, demasiado cortoplacista, dificultando la habilidad de las instituciones de desarrollarse de manera apropiada a su contexto. Muchas veces, este tipo de financiamiento no es accesible a los aliados locales o apropiado para el fortalecimiento de capacidades — por ejemplo, las directrices programáticas son frecuentemente disponible sólo en inglés, limitando así su valor.

Lo que pueden hacer los socios de desarrollo

El papel jugado por fundaciones en la provisión de capital de riesgo, asesoría técnica y la mediación de acceso a fuentes más amplias de financiamiento es un factor crítico de la rapidez con que los fondos aquí examinados se desarrollaron. Pero no son muchos los donantes que ofrecen financiamiento de riesgo durante etapa temprana y apoyo a instituciones jóvenes. Los actuales socios de desarrollo pueden y deben jugar un papel en el fomento de fondos jóvenes, reuniendo aprendizajes y fortaleciendo las ambiciones y la mutua rendición de cuentas en todos los sectores de las sociedades, por medio de:

1. La provisión de financiamiento local con metas y estrategias propicias a la rendición de cuentas, mejorando el apoyo ofrecido, e incrementando el financiamiento por medio de un plan de trayecto claro, que cuente con metas concretas para asegurar que el financiamiento llegue a actores locales.
2. Garantías que todos los intermediarios sean instituciones creíbles e innovadoras, con antecedentes de haber gestionado y fortalecido mecanismos nacionales de financiamiento que lleguen a la frontera.
3. El establecimiento de reglas claras de involucramiento, incluyendo la definición de roles más estrictos en término de tiempos, aplicables a cualquier socio intermediario que ofrezca apoyo temporal a instituciones locales hasta que éstas puedan acceder independientemente a los recursos, momento cuando los intermediarios pueden retirar su apoyo.
4. El uso de procesos participativos para desarrollar indicadores de proyecto marcos

de manejo de proyectos basados en resultados que promuevan resultados a largo plazo y puedan atraer inversiones más estratégicas.

5. El incremento de los niveles de financiamiento a pequeña escala, simple y paciente, para incubar de esta manera fondos de frontera y otras instituciones nacionales que realmente puedan llegar a las comunidades, y la medición del éxito de los fondos en términos de su capacidad de crecer y, con el tiempo, acceder a financiamiento de menor riesgo.
6. Apoyar a los gobiernos nacionales a reconocer el potencial de la subsidiaridad y a desarrollar plataformas que tiendan puentes entre comunidades, responsables de políticas nacionales y otros actores, creando así un contexto nacional facilitador.

Reimaginar el sistema de financiamiento climático maximizará el impacto de cada centavo que se invierte y liberará el enorme potencial de adaptación, mitigación y reducción de pobreza que existe en las comunidades y las empresas locales. Si logramos mejorar el sistema de financiamiento climático y de desarrollo, las personas que viven en la frontera del cambio climático podrán ser empoderadas para prosperar en un mundo que cambia rápidamente, permitiendo así que se logre la triple ganancia de confrontar la pobreza, proteger y restaurar la naturaleza y forjar resiliencia al cambio climático.

Marek Soanes

Marek Soanes es investigador en el Grupo de Cambio Climático del IIED.

Agradece a Lucy Southwood su contribución a la preparación de este briefing.



Knowledge Products

El International Institute for Environment and Development (IIED) vincula las prioridades locales con los retos globales para promover el desarrollo sostenible. Apoyamos algunas de las personas más vulnerables del mundo para fortalecer sus voces en la toma de decisiones.

Contacto

Marek Soanes
marek.soanes@iied.org

80–86 Gray's Inn Road
London, WC1X 8NH
United Kingdom

Tel: +44 (0)20 3463 7399
www.iied.org

IIED valoramos sus opiniones via:
@IIED y
www.facebook.com/theiied

ISBN 978-1-78431-773-7

Este briefing fue financiado por la Fundación Ford.

Notas

¹ El IIED estima que menos del 10% de los US\$17 billones de financiamiento comprometido por los fondos internacionales para el cambio climático entre 2003 y 2016 fue priorizado para actividades a nivel local. Es clave comprometer estos fondos a cada nivel — nacional, regional y local. Es preciso confrontar este desequilibrio, canalizando más dinero a nivel local. Este análisis se trata de los fondos dedicados al cambio climático, que representan solo 7% del financiamiento global para el cambio climático durante dicho periodo, puesto que el resto de este financiamiento no es suficientemente transparente para permitir el análisis. Se requiere también de mayor transparencia para poder rastrear la efectividad del financiamiento para el cambio climático. Ver: Soanes, M, Rai, N, Steele, P, Shakya, C and MacGregor, J (2017) Delivering real change: getting international financiamiento para el cambio climático to the local level. IIED, London. pubs.iied.org/10178IIED / ² Soanes, M, Shakya, C, Walnycki, A and Greene, S (2019) Money where it matters: designing funds for the frontier. IIED, London. pubs.iied.org/10199IIED / ³ Greene, S (2019) Lessons from piloting the decentralised climate finance programme, Tanzania. Decentralised Climate Finance Project. pubs.iied.org/G04398 / ⁴ Macqueen, D, Benni, N, Boscolo, M and Zapata, J (2018) Access to finance for forest and farm producer organisations (FFPOs). FAO, Rome and IIED, London. pubs.iied.org/13606IIED / ⁵ Soanes, M, Kaur, N, Venkataramani, V, Shakya, C and Kaur, D (2019) Financing a climate-resilient MGNREGS. IIED, London. pubs.iied.org/10201IIED / ⁶ www.iied.org/delivering-climate-finance-local-level / ⁷ www.iied.org/delivering-climate-finance-local-level-babacu-fund and www.iied.org/delivering-climate-finance-local-level-dema-fund / ⁸ www.iied.org/delivering-climate-finance-local-level-gungano-urban-poor-fund