

FONDOS DE INVERSIÓN EN EL CLIMA

CTF/TFC.11/11
10 de abril de 2013

Reunión del Comité del Fondo Fiduciario del CTF
Ciudad de Washington
2 y 3 de mayo de 2013

Punto 12 del temario

PROPUESTA DE UN PROGRAMA MUNDIAL PARA EL SECTOR PRIVADO (RESUMEN)

DECISIÓN PROPUESTA

El Comité del Fondo Fiduciario del Fondo para una Tecnología Limpia (CTF) examinó la propuesta para la creación de un programa mundial del CTF para el sector privado (documento CTF/TFC.11/10) y está de acuerdo en lo siguiente:

- a) se debería crear un programa mundial para el sector privado como un mecanismo eficaz para financiar programas y proyectos, de modo de comprometer una participación amplia y expedita del sector privado;
- b) el programa debería estructurarse y gestionarse de la manera descrita en el mencionado documento;
- c) la Unidad Administrativa de los CIF y los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) deberían colaborar en la elaboración de las propuestas para los siguientes subprogramas, a fin de que sean examinadas y aprobadas en la reunión del Comité que se celebrará en noviembre de 2013:

.....

El Comité del Fondo Fiduciario solicita a la Unidad Administrativa de los CIF y a los BMD que distribuyan a los miembros del Comité las versiones preliminares de las propuestas de los subprogramas a más tardar el 16 de agosto, invitándolos a presentar sus comentarios por escrito dentro de un período de tres semanas. De esa manera las propuestas podrán modificarse para tener en cuenta los comentarios recibidos antes de presentarlas al Comité del Fondo Fiduciario para su aprobación a más tardar el 7 de octubre de 2013.

El Comité del Fondo Fiduciario solicita a la Unidad Administrativa de los CIF que adopte, de conformidad con los procedimientos acordados en el Marco de Gestión del Fondo para una Tecnología Limpia, las medidas necesarias para llegar a un acuerdo por correspondencia acerca de una modificación de dicho marco que permita la utilización de diferentes programas o modelos si el Comité del Fondo Fiduciario los considera de utilidad para lograr los objetivos del CTF.

I. INTRODUCCIÓN

1. La participación del sector privado es parte integral de la estrategia general del CTF. Si bien se han realizado avances tangibles para movilizar inversiones privadas a través de la utilización juiciosa de los recursos del CTF en los países elegibles, existe la impresión generalizada de que se debe y se puede hacer más. Específicamente, es preciso acelerar la entrega de los recursos del CTF, y los enfoques e instrumentos se deben aplicar en mayor escala y ser más innovadores. En la presente nota conceptual se presentan algunas ideas para que el Comité del Fondo Fiduciario las someta a consideración en forma más detallada.

II. CONTEXTO

2. El CTF ha aprobado US\$730 millones específicamente para programas del sector privado en 10 países, monto que corresponde a aproximadamente un tercio del total de recursos aprobados por el CTF. Se prevé que estas cantidades movilizarán otros US\$1400 millones en financiamiento de los BMD y US\$2200 millones del sector privado¹.

3. Las lecciones recogidas de la experiencia con las intervenciones en el sector privado a través de BMD como intermediarios se describen en un documento sobre la materia, en el cual se concluye que el CTF ha movilizado, a través de los BMD, financiamiento privado equivalente a varios múltiplos de los recursos proporcionados por dicho fondo. La flexibilidad que tiene el CTF para estructurar el financiamiento y otras condiciones de las transacciones es un aspecto esencial, que deja espacio para las importantes concesiones mutuas que entrañan las negociaciones con el sector privado. No obstante, a nivel de los países, la asignación de fondos suele ser un “juego de suma cero”, y los países receptores pueden ser renuentes a asignar recursos limitados de los fondos de inversión en el clima (CIF) al sector privado a expensas del sector público. Además, el modelo basado en los planes de inversión de los países es adecuado para el sector público, pero puede ser demasiado restrictivo para el financiamiento del sector privado en vista de las oportunidades de mercado que suelen existir en otros países que no son piloto y en la forma de programas regionales que distribuyen el riesgo más allá de las fronteras nacionales.

III. OPORTUNIDADES DEL MERCADO PARA EL SECTOR PRIVADO

4. Las intervenciones de los BMD en el sector privado procuran aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado dentro de los parámetros generales de las prioridades de los países y los programas. De conformidad con los procedimientos vigentes del CTF, las propuestas de los BMD relativas al sector privado deben adecuarse a las asignaciones de recursos a los países y a los sectores convenidas previamente. Esto

¹ A los efectos del presente documento, los proyectos del sector privado son aquellos que se encauzan a través de las instituciones de los BMD dedicadas al sector privado. En el marco del CTF también se realizan inversiones privadas, a través de iniciativas o alianzas público-privadas en las que el sector privado presta un servicio remunerado (pagado normalmente por un organismo público), y a través de programas de inversión pública que incluyen componentes financiados por entidades privadas.

crea una restricción en dos frentes. Para aprovechar el pleno potencial de las intervenciones en el sector privado que contribuyen a lograr los objetivos del CTF será necesario aliviar una o ambas restricciones.

5. En varios países de ingreso mediano (e ingreso bajo), aparte de los países piloto del CTF, existen oportunidades innovadoras y transformadoras en el sector privado para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero. Los BMD podrían aprovechar esas oportunidades si se brindara acceso al CTF a esos países. Se podrían establecer criterios de elegibilidad para destacar ciertos aspectos particulares del clima o la economía con bajas emisiones de carbono de cada uno de esos países. Una mayor flexibilidad en la asignación de recursos a los distintos sectores permitiría a los BMD responder a las oportunidades de mercado transformadoras en todos los sectores. Por ejemplo, si el objetivo general consiste en crear una masa crítica de intervenciones en el ámbito de la energía renovable, cualquier intervención que cumpliera ciertos criterios podría ser admisible en cualquier país elegible.

6. Según estimaciones generales proporcionadas por los BMD, si hubiera más certeza acerca de la disponibilidad de financiamiento en condiciones concesionarias, y flexibilidad con respecto a los instrumentos y a los países donde podrían proporcionarse fondos, se podría establecer y llevar adelante una cartera de operaciones adicionales por un valor de entre US\$3 millones y US\$4 millones (y US\$500 en recursos del CTF reasignados o adicionales) en un período de 12 a 18 meses en el marco de dos o tres subprogramas.

IV. PROPUESTA DE UN PROGRAMA MUNDIAL PARA EL SECTOR PRIVADO

7. Se debe tener presente que la intención no es reemplazar el modelo actual de los planes de inversión impulsados por los países, sino más bien ofrecer un medio complementario a través del cual se puedan encauzar fondos para inversiones del sector privado. El objetivo del Programa Mundial para el Sector Privado (GPSP) sería financiar programas u operaciones de amplio alcance (en términos de resultados e impacto en el desarrollo, y fomento e inversiones del sector privado derivados del financiamiento aportado por el CTF) y expeditas (entrega más rápida de los recursos del CTF y tramitación más eficiente), manteniendo al mismo tiempo un sólido vínculo con las prioridades de cada país y los objetivos del programa del CTF.

8. El GPSP consistiría en un paquete de recursos del CTF para fines específicos que se suministrarían a través de subprogramas específicos aprobados por el Comité del Fondo Fiduciario. Los subprogramas del GPSP permitirían el acceso de todos los proyectos elegibles a esos fondos a través de uno o más BMD. El GPSP que se propone crear cumpliría con los principios y objetivos generales del CTF, incluido el marco de resultados. Los BMD tendrían que hacer el seguimiento de los resultados, promover la rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos, y documentar y dar a conocer los resultados y las lecciones aprendidas.

9. El GPSP continuaría utilizando una variedad de instrumentos de financiamiento, como deuda, capital accionario, estructuras subordinadas, garantías y asistencia técnica complementaria para el fortalecimiento de la capacidad. En consonancia con la función catalizadora del CTF y con las prácticas actuales, el GPSP tendría que asumir riesgos que los prestatarios comerciales no están en condiciones de asumir y, como resultado de ello, es posible que corran riesgos más altos en comparación con otros financistas. Se mantendrá el principio de la mínima concesionalidad.

V. ESTRUCTURA DE GOBIERNO Y TOMA DE DECISIONES

10. La estructura de gobierno y los procesos de toma de decisiones se proponen para aumentar la eficiencia operacional y aprovechar las mejores prácticas ya establecidas, así como la red existente de los CIF y las ventajas comparativas de los asociados de dichos fondos. El Comité del Fondo Fiduciario aprobaría los subprogramas para el sector privado y asignaría los fondos a los subprogramas a fin de facilitar el objetivo del amplio alcance de los programas y operaciones a través de la intermediación, asegurando al mismo tiempo el despliegue expedito de los fondos, de conformidad con los objetivos del CTF. Los proyectos del sector privado, que se aprueban en el marco de un paquete de recursos asignados a través de los BMD, rendirán informe a nivel de la cartera respaldada por dicha asignación de recursos.

11. Los BMD trabajarían con los países a través de sus procedimientos institucionales habituales a fin de asegurar la concordancia entre las estrategias del país, el o los correspondientes BMD y el CTF. El GPSP nunca podrá tener comprometidos en un solo país más del [20/30/40%] de sus fondos. El Comité del Fondo Fiduciario también podría considerar si debería haber límites con respecto a la concentración de recursos a nivel regional. Un grupo de expertos externos podría brindar apoyo al Comité del Fondo Fiduciario del CTF en la decisión sobre la selección de los subprogramas.

12. Cuando un subprograma sea implementado por un solo BMD, este sería responsable de adoptar las decisiones pertinentes sobre los proyectos que se han de financiar en el marco de dicho subprograma.

13. Si un subprograma va a ser implementado por más de un BMD, en la propuesta se deberá especificar la asignación de los recursos aprobados entre los BMD participantes en el subprograma. Los BMD examinarán continuamente las asignaciones de fondos y pueden acordar una modificación de las asignaciones de los recursos aprobados entre los BMD para propiciar la consecución de los objetivos. Los BMD deberán informar al Comité del Fondo Fiduciario de cualquier reasignación de recursos entre los BMD participantes en el programa. Se seleccionará a uno de los BMD para que se encargue de asegurar la presentación de informes adecuados al Comité del Fondo Fiduciario.

14. Se notificará al Comité del Fondo Fiduciario sobre cada proyecto aprobado en el marco de un subprograma, de conformidad con las prácticas vigentes para los programas

del sector privado². El o los BMD participantes en un subprograma serían responsables de comunicar los avances del subprograma a la Unidad Administrativa de los CIF, al Comité de los BMD y al Comité del Fondo Fiduciario del CTF, y de asegurarse de que el subprograma se lleve adelante de conformidad con las reglas y los procedimientos generales del CTF. La Unidad Administrativa de los CIF y el Comité de los BMD podrían formular recomendaciones al Comité del Fondo Fiduciario acerca de la asignación de los fondos entre los subprogramas en los casos en que haya competencia por dichos fondos, o si alguno de los subprogramas estuviera en condiciones de desembolsar recursos y de lograr resultados de una manera más eficaz que otro.

15. El seguimiento estratégico de las operaciones del GPSP sería responsabilidad de la Unidad Administrativa de los CIF, en estrecha cooperación con el Comité de los BMD, a partir de los informes de los BMD de conformidad con las orientaciones relativas al seguimiento. El Comité del Fondo Fiduciario del CTF examinará anualmente el GPSP, y podría decidir lo siguiente: modificar los objetivos, criterios y prioridades de los subprogramas³; asignar más fondos, si fuera apropiado, y/o cancelar los fondos no utilizados correspondientes al compromiso original, si el programa no estuviera alcanzando los hitos establecidos.

VI. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

16. Para que el Comité del Fondo Fiduciario pueda tener facultades para convenir en un nuevo modelo de asignación de recursos del CTF, como el que se propone en este documento, será necesario modificar el documento del Marco de Gestión del Fondo para una Tecnología Limpia (aprobado en noviembre de 2008 y modificado en diciembre de 2011), concretamente, los párrafos 14 y 15 de la sección dedicada al acceso de los países al CTF.

VII. IDEAS DE POSIBLES SUBPROGRAMAS

Mitigación de riesgos y financiamiento a través de intermediarios

17. Con este subprograma se propone ampliar los productos de distribución de riesgos y financiamiento y las líneas de crédito mediante la estructuración de transacciones de mayor envergadura con intermediarios financieros. El subprograma consistiría en una selección de posibilidades que permitiría a los bancos obtener el apoyo que más necesiten: distribución de riesgos o acceso a deuda a largo plazo, conjuntamente con

² Véase el Anexo B (en la página 16), del documento titulado *CTF Financing Products, Terms and Review Procedures for Private Sector Operations* (Productos financieros del CTF, condiciones y procedimientos de examen de las operaciones con el sector privado), de fecha 24 de octubre de 2012, donde se señala que para asegurar la rendición de cuentas en el enfoque programático aplicado a los proyectos con el sector privado, y conforme a lo acordado por el Comité del Fondo Fiduciario, y a fin de asegurar también que los miembros del Comité del Fondo Fiduciario dispongan de datos útiles que les permitan cumplir sus funciones con respecto a los proyectos con el sector privado, los MBD informarán al Comité del Fondo Fiduciario, al momento del cierre financiero de cada proyecto (que es cuando se dispone de datos detallados sobre los proyectos), de la manera en que cada proyecto cumple los 10 criterios de inversión establecidos por el CTF.

³ Habría que mantener los fondos que ya se hubieran comprometido para los proyectos.

asistencia técnica. Esto se podría hacer con grandes bancos internacionales, regionales o locales.

Fondo especial para el sector de la eficiencia energética y la energía renovable

18. Este subprograma suministraría recursos para fondos especiales en el sector de la eficiencia energética y la energía renovable, que a su vez utilizarían los recursos para suministrar financiamiento a promotores y bancos comerciales para proyectos relacionados con el clima. El financiamiento del GPSP se utilizaría de dos maneras: la primera consistiría en suministrar capital a largo plazo para la cobertura de primeras pérdidas y de riesgos a fin de establecer el fondo y servir de mecanismo de mejoramiento del crédito para que otros inversionistas (particularmente del sector privado) pudieran realizar inversiones. La segunda consistiría en brindar asistencia técnica para establecer una cartera de proyectos para su tramitación.

Garantía para mitigar el riesgo de cambio de la reglamentación

19. La finalidad de este subprograma sería proporcionar una garantía parcial contra riesgos de cambio de la reglamentación y relacionados con los contratos de explotación, derivados de compromisos contraídos con los Gobiernos, empresas estatales de servicios de suministro o de compromisos normativos en el sector de la energía renovable. El subprograma se estructuraría sobre la base de una cartera o de proyectos, con o sin co-garantía de un BMD⁴.

Financiamiento mediante deuda estructurada

20. A través de este subprograma se proporcionaría financiamiento a un fondo de crédito estructurado, que a su vez utilizaría el financiamiento para la compra de deuda (préstamos/carteras) relacionada con el clima utilizando opciones de compra de bancos comerciales. Estos préstamos se combinarían en una cartera de deuda a nivel mundial y se venderían a inversionistas institucionales en la forma de bonos.

Nuevas tecnologías de energía renovable a nivel de las empresas de suministro

21. A menudo, los emprendedores privados se resisten a invertir su capital en el desarrollo de energías renovables debido a la incertidumbre con respecto a la disponibilidad del recurso energético, por ejemplo en el caso de la energía geotérmica. Una segunda limitación es el potencial alcista de las inversiones a causa de la ausencia de mercados internacionales y de controles reglamentarios de los precios de la energía eléctrica. Este subprograma ofrecería un conducto especial para apoyar ese tipo de proyectos, en la forma de deuda en condiciones concesionarias o de participación en los riesgos junto con otros financistas (incentivos gubernamentales y apoyo de BMD) para que los proyectos sean financiables.

⁴ Tales garantías podrían tener que complementarse con otras garantías contra riesgos políticos habituales de los BMD, incluidas las del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones y de aseguradores comerciales.

Subprograma del CTF para el sector privado, impulsado por el mercado

22. La exigencia de vincular el apoyo del CTF a inversiones del sector privado en el marco de un plan de inversión aprobado por el Gobierno ha sido un gran impedimento para los proyectos privados. Además, dado que en general el CTF ofrece mucho más concesionalidad a las operaciones soberanas, existe un incentivo inherente de priorizar las inversiones del sector público. Se propone que ciertos proyectos pertinentes y/o innovadores puedan beneficiarse de los recursos del CTF, lo que se determinaría analizando cada caso en particular. Estos proyectos no tendrían que formar parte del plan de inversión del CTF en el país en cuestión, pero serían identificados por los BMD y respaldados por uno o más Gobiernos.

23. Los proyectos presentados a través de este subprograma tendrían que demostrar la manera en que la contribución del CTF sería ventajosa para el sector en términos financieros concretos. Se prevé que las propuestas serían para proyectos de energía renovable/eficiencia energética/transporte de carácter transformador que requieren financiamiento clásico por un plazo más prolongado y/o a tasas de interés concesionarias. No obstante, también se podrían proponer otros planteamientos nuevos cuya relevancia depende del contexto, tales como financiamiento *mezzanine*/deuda subordinada y/o capital accionario/donaciones para proyectos de mayor riesgo.