

Visión General de los Mecanismos Financieros Para NAMAs

Julio de 2012

Introducción

Los países en desarrollo han comenzado a embarcarse en Acciones Nacionalmente Apropriadas de Mitigación (NAMAs, por su sigla en inglés) para reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) al tiempo que tratan de alcanzar sus objetivos de desarrollo sustentable. Dado que las NAMAs tienen el potencial de recibir respaldo financiero internacional, el diseño de una iniciativa exitosa requiere de una cuidadosa integración de las acciones de política climática, de los objetivos de desarrollo sustentable y de los mecanismos financieros. El presente documento resume para revista de los mecanismos de financiamiento y elementos de diseño que se deben considerar a la hora de desarrollar NAMAs que puedan movilizar inversiones para proyectos de mitigación.

En primer lugar hay que señalar que existen diferencias importantes entre los mecanismos financieros para NAMAs y los créditos de carbono. Mientras que los créditos de carbono son específicos para determinados proyectos, los mecanismos de financiamiento para NAMAs están basados en programas y por lo general abarcan todo un sector o industria. En este sentido, los mecanismos de financiamiento para NAMAs se parecen, hasta cierto punto, a los proyectos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Global Environments Facility, GEF) pero con un mayor foco en la integración de acciones de política e incentivos financieros.

El otro factor a tener en mente al momento de desarrollar mecanismos financieros para NAMAs es que debido a la falta de definición y precedentes en la materia (aún no se reconoce formalmente la primera NAMA), hay gran cabida para flexibilidad, personalización e innovación. Esto representa otra diferencia con respecto al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y otros programas de financiamiento basados en compensaciones, donde estrictas reglas basadas en procesos relacionados con la adicionalidad financiera y la Medición, Reporte y Verificación (MRV) han dificultado la tarea de desarrolladores y patrocinadores a la hora de diseñar mecanismos financieros que se adapten a distintas circunstancias. Las diversas fuentes de financiación de NAMAs que hay en estos momentos son una combinación de bancos de desarrollo, programas específicos de financiamiento para el cambio climático (en su mayoría relacionados con financiamiento rápido) e instituciones multilaterales, entre otras. Algunos de estos

programas de financiamiento están en el proceso de diseño, como el Fondo Verde para el Clima (Green Climate Fund, GCF) y, por lo tanto, también están en el modo de "aprender haciendo".

En este período de transición, mientras que las NAMAs están aún definiéndose y los programas de financiamiento, como el Fondo Verde para el Clima, aún no se han lanzado oficialmente, los países en desarrollo tienen la oportunidad de trabajar en estrecha colaboración con los países patrocinadores para sacar provecho de sus programas de financiamiento específicos para el cambio climático.

Mecanismos financieros para NAMAs

Los mecanismos de financiamiento para NAMAs deben ser diseñados de modo que movilicen y apalancen inversiones adicionales en proyectos de mitigación. Existen diversos mecanismos financieros y programas que pueden utilizarse para lograr este objetivo. Estos mecanismos, no obstante, deben ser adaptados según las condiciones de mercado específicas de los países donde se realizan las NAMAs. Un examen exhaustivo de las condiciones del mercado financiero actual es por lo tanto un primer paso crucial en el diseño de un mecanismo de financiamiento para NAMAs. Este análisis debe identificar las barreras financieras específicas que existen para los proyectos relacionados con NAMAs, así como los usos de los recursos para estas acciones, de manera de apoyar a los intermediarios financieros locales y/o prestadores de fondos a superar estos obstáculos.

La siguiente tabla muestra algunos de los obstáculos financieros típicos que enfrentan los países en desarrollo al implementar iniciativas NAMAs y los instrumentos financieros que podrían utilizar para superarlos.

Mecanismos Financieros Para Superar Obstáculos

Riesgos/Barreras	Instrumento
Calidad crediticia percibida de los prestatarios o ingreso a un nuevo sector	Garantía parcial de riesgo – podría no ser útil en ambientes de altas tasas de interés
Altos costos de transacción para los proyectos de pequeña escala	Creación de Entidades de Propósito Especial (EPE) para la implementación del proyecto
Falta de familiaridad con las tecnologías	Garantías de desempeño
Ambientes de altas tasas de interés y/o falta de ingresos para	Extensión de plazos Créditos blandos
Falta de capacidad en los bancos locales	Fondos especiales

A continuación se detallan una serie de mecanismos financieros que podrían incorporarse en una propuesta de NAMA. Todos estos mecanismos sirven como garantías de crédito para obtener financiamiento del sector privado para proyectos NAMAs. Es importante destacar que en el diseño de

un mecanismo financiero, las garantías crediticias no están concebidas para hacer que un "proyecto malo" sea financieramente viable, sino más bien para mitigar o eliminar ciertos riesgos para los inversionistas/proveedores de fondos que sirven para catalizar las inversiones en proyectos de NAMAs.

Garantías parciales de riesgo crediticio

Las garantías parciales de riesgo protegen a los prestamistas ante el no pago de hasta cierto monto especificado del crédito. Los fondos donados por patrocinadores se colocan en una cuenta para cubrir una parte (50% en muchos casos) del riesgo crediticio de un proyecto para los bancos. Esto mitiga el riesgo para el prestamista y debiera reducir los costos de endeudamiento. Sin embargo, los proyectos igual tendrán que cumplir con los requisitos de calidad del banco que otorgue los créditos, ya que los bancos sufrirán pérdidas si la iniciativa fracasa.

Cuentas de reserva para servicio de deuda

Las cuentas de reserva para pago de deuda son similares, en muchos aspectos, a las garantías parciales de crédito. Los fondos donados por patrocinadores se colocan en una cuenta para cubrir cierto número de cuotas de un crédito. La diferencia radica en que se puede acceder a las cuentas de reserva en caso que un proyecto no genere los ingresos suficientes para cumplir con los pagos del crédito. Esto evita que se caiga en incumplimiento si un proyecto pasa por dificultades operacionales de corto plazo. Así, se sacan fondos de la cuenta de reserva para pagar oportunamente las cuotas del crédito mientras el operador del proyecto intenta remediar los problemas operacionales. Y una vez que el proyecto está de nuevo en buen pie, financieramente hablando, se exige que el operador restituya los fondos que retiró de la cuenta de reserva.

Garantías de desempeño

Muchas de las NAMA en discusión a nivel internacional conllevan riesgos financieros y de desempeño. Y si bien los bancos son plenamente capaces de evaluar la calidad crediticia de un prestatario, a menudo no tienen las habilidades para evaluar correctamente el riesgo de desempeño. Esto constituye un reto únicamente para los proyectos de eficiencia energética donde se espera que los ahorros de energía y de costos de la inversión sean suficientes para cubrir los pagos de deudas. En el caso de proyectos energéticos grandes, los bancos pueden contratar expertos externos que evalúen el riesgo de desempeño, pero para la mayor parte de los proyectos de energía renovable y eficiencia energética de menor escala esto no es rentable.

Para hacer frente a esta situación, podrían utilizarse los fondos donados por patrocinadores para capitalizar un programa de garantía que ofrezca a los bancos garantías de desempeño (generación de ingresos suficientes para pagar la deuda). Esto suele hacerse mediante la creación de una Empresa de Servicios Energéticos (ESE) que se encarga de prestar el *due diligence* de desempeño para los bancos y de respaldar la evaluación con una garantía. Si un proyecto no cumple con los niveles de desempeño establecidos, se utilizan los fondos entregados por los patrocinadores para compensar la diferencia a los bancos. El tercero que administra la ESE se selecciona en base a un amplio conocimiento del tipo de

proyectos cubiertos. Si está bien estructurado, este mecanismo de garantía puede ejercer una influencia mucho mayor que una garantía parcial de crédito.

Extensión de plazos de vencimiento

Los bancos locales en la mayoría de los países no emitirán créditos con vencimientos superiores a 7 -10 años, pese a que muchos proyectos de energía renovable tienen una vida útil de 15-30 años. Y los créditos a corto plazo a menudo no son viables, porque el pago anual de servicio de deuda sobre dichos créditos suele ser prohibitivo. La extensión de los plazos de un préstamo puede reducir drásticamente el interés y el pago anual del servicio de deuda y hacer que un proyecto sea financieramente viable.

Por ejemplo, al extender el plazo de un crédito de US\$100 millones de 7 a 15 años, el pago anual por servicio de deuda bajaría de US\$21,8 millones a US\$15,2 millones, suponiendo una tasa de interés comercial de 13% (Ver tabla a continuación).

Tabla Comparativa de Servicio de Deuda **Sobre Crédito de US\$100 Millones**

Plazo	Interés	Pago Anual
7 años	13%	US\$21,8 millones
7 años	6%	US\$17,5 millones
15 años	13%	US\$15,2 millones
15 años	6%	US\$10,1 millones

Este tipo de programas, para aumentar los plazos de los créditos, pueden diseñarse de distintas maneras. Un ejemplo utilizado en Filipinas incluyó un acuerdo entre el gobierno y los bancos locales que permitió a los bancos otorgar créditos con vencimientos a 7 años con un período de pago de 15. En virtud de este acuerdo, al año 8 se contemplaba un pago global del saldo adeudado. Y si un banco optaba por no renovar el crédito hasta los 15 años, el gobierno hacía el pago global al banco y el prestatario hacía los pagos anuales de la deuda al gobierno del año 8 al 15.

Co-financiamiento con bancos locales

En entornos con altas tasas de interés, muchos proyectos renovables no son capaces de generar ingresos suficientes para cumplir con los pagos anuales de deuda. Un proyecto que genera determinada cantidad de ingresos anuales puede ser viable desde el punto de vista financiero cuando las tasas de interés están en torno al 5%, pero lo contrario sucedería con tasas de 12%. Además de la solidez de un proyecto, los costos de financiamiento pueden tener un impacto mayor en la solvencia crediticia de un proyecto. Bajo estas circunstancias, los créditos para NAMAs se pueden otorgar en una modalidad de tasas bajo el promedio de mercado con la ayuda de un financiamiento compartido con los bancos locales. Los bancos harían el análisis financiero pertinente y prestarían a las tasas vigentes en el mercado (por ejemplo un 12%) la mitad del monto solicitado y el crédito de la NAMA (el otro 50%) se entregaría a

una tasa inferior (por ejemplo de 2%). La tasa mixta resultante sería de 7% y podría hacer que un proyecto sea viable. Y a medida que se paguen los créditos NAMA, los fondos pueden usarse para financiar futuros proyectos.

Entidades de propósito especial

Muchos proyectos de eficiencia energética y energía renovable a menudo son demasiado pequeños para ser financiados de manera adecuada en una base individual. Los costos de transacción relativos a los montos de los préstamos son tales, que los bancos no consideran que estas iniciativas sean atractivas.

Para superar esta barrera, en muchos países se han articulado entidades de propósito especial (EPE) que agrupan a varios proyectos con la finalidad de conseguir financiamiento a través de un único instrumento de deuda. Estas EPE se manejan con criterios de elegibilidad, análisis financieros y acuerdos legales estandarizados con la finalidad de disminuir los costos de transacción para los proyectos y de alcanzar una masa crítica de financiamiento para atraer a inversionistas/prestamistas del sector privado. Un propuesta de NAMA podría crear una EPE para este fin y utilizar cualquiera de los mecanismos antes descritos para acceder a financiamiento bajo condiciones asequibles.

Principios para diseñar mecanismos financieros para NAMAs

Hay varios principios generales a tener en cuenta a la hora de diseñar mecanismos financieros para NAMAs. Los mecanismos financieros eficaces pueden catalizar inversiones adicionales del sector privado y dar lugar a una transformación significativa en el sector objetivo en términos de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

Sustentabilidad

Los fondos donados por patrocinadores deben ser utilizados de manera sostenible. Los mecanismos financieros para NAMAs que están diseñados para auto-financiación (es decir, donde los retornos sobre la inversión se reinvierten en el mecanismo para financiar más NAMAs) son preferibles a los que se limitan a comprar los costos de los proyectos o las tasas de interés. Las donaciones, por ejemplo, pueden usarse para co-financiar créditos con bancos locales para proyectos elegibles. Incluso si la porción donada del crédito tiene un interés de 0%, se puede utilizar el principio de repago del crédito para futuros proyectos. Este mecanismo puede movilizar fondos del sector privado bajo condiciones asequibles en entornos de altas tasas de interés.

Apalancamiento

Las intervenciones financieras públicas a menudo demuestran el grado en que otros fondos públicos y privados han sido "apalancados" o catalizados como resultado de su inversión. A menudo se dice que cuanto mayor sea el coeficiente o ratio, más eficaz será el uso de los limitados fondos públicos y más atractiva será la inversión. El monto de inversión privada apalancada a través de instrumentos de deuda

pública varía considerablemente dependiendo de la barrera que se está abordando, del lugar, del instrumento utilizado y de las características específicas del proyecto. Los altos coeficientes de apalancamiento pueden demostrar que el financiamiento público se usó para minimizar el riesgo de la inversión y para superar ciertas barreras de manera de promover mayores flujos de inversión en algunos sectores ecológicos.

Los programas de financiamiento de NAMAs debieran tratar de apalancar la mayor cantidad de inversión del sector privado por dólar conseguido a través de donaciones. El apalancamiento puede lograrse a través de programas de co-financiamiento, garantías parciales de riesgo, programas de seguros, créditos provistos bajo condiciones favorables, etc. El monto de inversión privada apalancado a través de instrumentos de deuda pública varía considerablemente dependiendo de la barrera que se esté abordando, del lugar, del instrumento utilizado y de las características específicas de cada proyecto. Un coeficiente de 3-1 de financiamiento privado por dólar donado para la NAMA es una buena referencia inicial para las garantías parciales de riesgo. Los mecanismos de garantías y seguros pueden alcanzar mayores coeficientes de apalancamiento si se concentran en un riesgo específico de un proyecto. A medida que los programas se vuelvan más exitosos, el apalancamiento podrá aumentar a la par.

Aceptación del sector privado

Es crucial llevar a cabo un extenso proceso de consulta con instituciones financieras locales e internacionales para diseñar mecanismos financieros que en realidad funcionen. Durante la etapa de diseño, debiera compartirse un resumen de los mecanismos financieros propuestos con los potenciales inversionistas de modo de garantizar una buena acogida del sector privado. Los banqueros/inversionistas entregarán un feedback valioso respecto del valor del mecanismo en el mercado privado. Tras un proceso inicial de consulta, deben hacerse las modificaciones necesarias para reflejar las apreciaciones hechas por el sector privado, sin dejar de lado las exigencias de los patrocinadores y la aceptación del país anfitrión. Luego debiera llevarse a cabo una segunda ronda de consultas con el sector privado para obtener una “prueba en terreno” de la propuesta.

Asequibilidad

Para que los mecanismos financieros sean eficaces no sólo deben cumplir con las referencias de apalancamiento de capital del sector privado, sino también movilizar inversiones privadas al menor costo posible. Los altos costos de financiamiento pueden disminuir la viabilidad de un proyecto sólido. Para lograr este objetivo será crucial llevar a cabo consultas con desarrolladores de proyectos locales. En algunos casos, pro ejemplo, se han entregado garantías parciales a los bancos para proyectos de energías limpias, pero estas no han sido utilizadas porque las tasas de interés han sido demasiado altas para los desarrolladores locales.