

Informe País de **Financiamiento** para **Cambio Climático**

Azucena Villarroel · Marisabel Paz · Freddy Tejada · María Claudia Lanza · INTERNACIONAL
Patricia Miranda · René Martínez · Waldo Gómez · NACIONAL

Bolivia



Informe País de **Financiamiento** para **Cambio Climático: Bolivia**



Índice de Contenidos

	I. Acrónimos	5
	II. Introduccion	7
1	Marco de Política Internacional	9
	1.1. Rol y compromisos del país en el marco de la CMNUCC	9
	1.2. Acciones y mecanismos de financiamiento climático adoptados por el país	10
2	Flujos de Financiamiento Internacional	11
	2.1. Definición de criterios de análisis	11
	2.2. Caracterización de los proyectos	11
	2.3. Sistematización de información	14
	2.4. Identificación de barreras para el análisis	16
	2.5. Recomendaciones para la creación de un sistema MRV para el financiamiento sobre cambio climático	18
3	Marco de Política Nacional	19
	3.1. Arreglos Institucionales	19
	3.2. Marco Legal	20
	3.3. Política Pública	21
	3.4. Arreglos de participación no gubernamental: sociedad civil, sector privado, organizaciones internacionales y academia	25
	3.5. Identificación de vacíos institucionales y de políticas	26
4	Presupuesto del Estado	27
	4.1. Descripción del ciclo presupuestal y su funcionamiento	27
	4.2. Definición de criterios de análisis	29
	4.3. Identificación de partidas presupuestales a proyectos de y/o asociados a Cambio Climático	30

4.4. Estimación de prioridades de Inversión en sectores analizados	31
4.5. Elaboración de recomendaciones para el diseño y asignación de presupuesto y para el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los recursos asignados al combate del cambio climático	33
4.6. Identificación de barreras para el análisis	33
4.7. Elaboración de recomendaciones presupuestales	34
III. Conclusiones y Recomendaciones	35
IV. Bibliografía	38

I

Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
APMT	Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo Alemania
CAF	Corporación Andina de Fomento/ Banco de Desarrollo de América Latina
CIDA	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CMPPCC	Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y Derechos de la Madre Tierra
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
COP	Conferencia de las Partes
CPE	Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia
CRD	Mecanismo de Resiliencia Climática y Desarrollo Sostenible
ERD	Embajada Real de Dinamarca
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONPLATA	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
FPMT	Fondo Plurinacional de la Madre Tierra
FVA	Enfoque Marco de los Diferentes Enfoques
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente - Global Environment Facility
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GFLAC	Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
ICCO	Cooperación de Holanda para Sudamérica
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
IFAD	Fondo para el Desarrollo Agrícola en Bolivia

INDC	Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional
INE	Instituto Nacional de Estadística de Bolivia
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
LIDEMA	Liga de Defensa del Medio Ambiente
LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez
MAS	Movimiento al Socialismo
MMAyA	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
NCPE	Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMM	Organización Meteorológica Mundial
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PGEP	Presupuesto General del Estado Plurinacional
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PNCC	Programa Nacional de Cambio Climático
POA	Programa de Operaciones Anual
REDD	Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques
SAFCO	Sistemas de la Ley de Administración y Control Gubernamental
TGN	Tesoro General de la Nación
TSE	Tribuno Supremo Electoral
UE	Unión Europea
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
VMAByCC	Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambios Climáticos
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia

II Introducción

El presente estudio forma parte de los esfuerzos que el Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe (GFLAC) está realizando en diversos países de la región, con el objetivo de elaborar diagnósticos sobre el estatus del financiamiento climático en América Latina y el Caribe. Lo anterior con base en una metodología¹ integrada en el **MANUAL DE ANÁLISIS DE FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL Y PRESUPUESTO PÚBLICO EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO**. Este Manual parte del entendimiento de las políticas y compromisos nacionales e internacionales que los países han adoptado como partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y del análisis de los flujos de recursos monetarios que los países han recibido de financiamiento internacional (bilateral y multiateral), así como aquel que asignan vía los presupuestos públicos para poner en marcha medidas de mitigación y adaptación del cambio climático.

Este trabajo se fundamenta en la premisa de que es través de la asignación y ejecución efectiva de recursos financieros que se establecerán las condiciones para que los países transiten hacia un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima, y contribuyan con la estabilización de las emisiones de gases de efecto invernadero, para evitar un aumento de la temperatura global en más de 2°C.

El GFLAC parte de que en todo proceso, la participación de diferentes actores de la sociedad es necesaria para asegurar la construcción de políticas climáticas acordes con las realidades y las necesidades nacionales; la asignación y ejecución de los recursos nacionales e internacionales dirigidos a dichas políticas; y, el seguimiento y evaluación de la efectividad de los recursos para alcanzar las metas de mitigación y adaptación necesarias. Por ello, el GFLAC opera a través de puntos focales nacionales que a su vez buscan generar diálogos multilactor para fortalecer la participación y, con ello, los mecanismos de transparencia y acceso a la información sobre el financiamiento climático.

Con el objetivo de hacer un análisis comprehensivo de los recursos nacionales e internacionales dirigidos al cambio climático en América Latina, el GFLAC ha aplicado su metodología de análisis en diversos países de la región. En un primer momento se aplicó en Argentina, Chile, Ecuador y Perú durante 2014 gracias al apoyo de Zennstrom Philantropies.² Esfuerzo que fue complementado en 2015 en Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con el apoyo de IBIS.³ El objetivo de estos estudios es analizar el estatus del financiamiento climático para identificar brechas de inversión, oportunidades de re-direccionamiento e incluso oportunidades de apalancamiento pero, sobre todo, tiene como objetivo contar con elementos para mejorar la toma de decisiones para atención del problema a nivel nacional.

¹ Más información sobre el GFLAC y la metodología pueden consultarla en <http://gflac.org/gflac/>

² Los estudios de los cuatro países se encuentran disponibles en la página web del GFLAC: www.gflac.org en el apartado de investigación, donde se incluyen infografías con los principales hallazgos.

³ Estudios que han recibido el acompañamiento y revisión de Aroa de la Fuente, Vania Montalvo y Sandra Guzmán, integrantes del equipo técnico y ésta última Coordinadora General del GFLAC.

Como parte de los resultados de la segunda etapa de trabajo desarrollada en 2015, el presente estudio recoge los hallazgos derivados del análisis del financiamiento internacional y el presupuesto público dirigidos a cambio climático en Bolivia, realizado por la Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA) y la Fundación Jubileo, respectivamente. Los hallazgos del mismo alertan sobre el hecho de que si bien el país cuenta con compromisos de atención al cambio climático establecidos en marcos normativos y de política pública nacionales e internacionales, estos no se reflejan en la existencia de suficientes fondos dirigidos de manera adecuada y efectiva a atender esta problemática. Estos compromisos tienen en su centro la construcción participativa de las políticas de mitigación y adaptación, lo cual tampoco está siendo cumplido a cabalidad.

En la parte del financiamiento internacional, se observa que los recursos financieros están siendo dirigidos a otros fines, sin ir enfocados específicamente a cambio climático. Del universo de 104 proyectos por 1.800 millones de USD, 82 cumplieron los criterios establecidos para ser analizados en el periodo 2010-2014, por un total de 318,2 millones de USD. De los mismos, sólo 12 hacen alusión a cambio climático, es decir, 15%. Sin embargo, utilizando la metodología del GFLAC se pudo constatar que, de esos proyectos, 51, con un total de 260,9 millones de USD, tiene potencial de adaptación y 9, totalizando 5,7 millones de USD, de mitigación, siendo los sectores más beneficiados agua y desastres. En cuanto al organismo de financiamiento, la Cooperación Alemana (GIZ) es quien más aporta con 21% del total, seguida por el Banco Mundial con 7% y la Delegación de la Unión Europea y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, ambas con 5%. La donación fue la forma de financiamiento más utilizada, en 61 proyectos, mientras que el préstamo aplicó a 13 proyectos.

El análisis del presupuesto público, por su parte, muestra que los recursos destinados a cambio climático son ínfimos con respecto al gasto público del país. En el caso de 2014, sólo representó 0.9% del presupuesto general del Estado, con un total de 252 millones de USD. En 2015 este porcentaje disminuyó a 0.8%, con 258 millones de USD. El sector más beneficiado por esta asignación fue el de transportes, quien en 2014 se llevó 91.9% del presupuesto para cambio climático y 75.3% en 2015. Muy de lejos le sigue agricultura, con 2.1% en 2014, ascendiendo hasta 18.8% el siguiente año y bosques con 2.7% y 2.9%, respectivamente. Esta distribución sectorial explica que la mayor parte del presupuesto esté siendo dirigido a mitigación, que recibió 93% del total en 2014 y 78% en 2015. Mientras que adaptación sólo contó con 1% del total de recursos de ambos años. Resulta llamativo que, mientras el país está recibiendo recursos internacionales direccionados principalmente a adaptación, su presupuesto público priorice las acciones de mitigación.

La realización de ambos niveles de análisis se enfrentó a obstáculos de acceso a la información para ser llevados a cabo. Uno de los principales es la falta de una etiqueta u otra forma de poder identificar más rápidamente y de manera más certera qué fondos y recursos son dirigidos a cambio climático. A esto se suma el nivel de agregación y la falta de información sobre los proyectos, que dificulta el análisis de los mismos y la aplicación de la metodología del GFLAC, y lleva a la necesidad de realizar una serie de asunciones y, consecuentemente, a la posibilidad de sobre o subestimar los recursos para cambio climático. En el caso del financiamiento internacional, falta una instancia gubernamental que centralice y de seguimiento

a este proceso, y permita contar con información sistematizada sobre el mismo, pues ahora la búsqueda hay que realizarla en cada agencia de financiamiento. En lo nacional, se hace urgente contar con una clasificación presupuestaria o una metodología que permita contabilizar el presupuesto para atender el calentamiento global.



Marco de Política Internacional

1.1. Rol y compromisos del país en el marco de la CMNUCC

En ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, el Gobierno de Bolivia firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la que fue aprobada y ratificada mediante Ley de la República N°1576 promulgada el 25 de Julio de 1994.

A principios de 1995 en Bolivia se crea el Programa Nacional de Cambios Climáticos (PNCC), bajo dependencia del entonces Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal, para iniciar acciones tendientes a cumplir las obligaciones contraídas ante la CMNUCC y desarrollar las primeras investigaciones sobre esta temática. Actualmente es la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (APMT), instancia encargada de formular políticas, planificación, gestión técnica, elaboración y ejecución de estrategias, planes, programas y proyectos, así como transferencia de recursos financieros relacionados con los procesos y dinámicas del cambio climático.

Como una muestra más de su deseo de luchar contra las implicaciones negativas del cambio climático, y como país altamente vulnerable, Bolivia firma el Protocolo de Kioto a través de Ley de la República No.1988 el 22 de julio de 1999, depositando oficialmente en la Secretaría de la Convención el 30 de noviembre de 1999 la ratificación, así mismo es parte y firmante de otras Convenciones.

El Estado boliviano no posee compromisos de reducción de emisiones cuantificados por ser un país en desarrollo que no pertenece al Anexo B (del protocolo de Kioto).⁴ Además, participa en el Grupo de los 77⁵ más China (G-77), así como en el Grupo de Latinoamérica y el Caribe GRULAC.

Posteriormente, en 2009, el Estado Plurinacional de Bolivia ha realizado y presentado la Segunda Comunicación Nacional, donde se detallan las acciones que permitirán fortalecer capacidades para la comprensión del fenómeno del cambio climático, así como un análisis de los niveles de vulnerabilidad, herramientas y estrategias a ser empleadas en su tratamiento. Esto se hace bajo el PNCC, dependiente del entonces Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambios Climáticos, lo que demostraba el nivel de importancia que el Estado Plurinacional le asignaba a esta temática.

⁴ Anexo B: Las Partes del Protocolo de Kioto, son las Partes del Anexo I de la CMNUCC, es decir son países industrializados que tienen la obligación de adoptar políticas y medidas relativas al cambio climático con el fin de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, Bolivia por ser un país en desarrollo no conforma este grupo de países.

⁵ GRUPO DE LOS 77 G-77, grupo de países conformado en el marco del CMNUCC con el fin de ayudarse, apoyarse y sustentarse, en principio se componía de los países más pobres del planeta, inicialmente eran 77, hoy 134. En cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la CMNUCC, Bolivia presentó la Primera Comunicación Nacional en el año 2000, cumpliendo con un primer esfuerzo de valorar las implicaciones del cambio climático en un país con circunstancias económicas y sociales tan diversas y con muchas carencias de información.

En este marco, siguiendo los compromisos que el país debe cumplir, actualmente se desarrolla la Tercera Comunicación Nacional, siendo la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra la entidad encargada.

1.2. Acciones y mecanismos de financiamiento climático adoptados por el país

Bolivia se acogió al Mecanismo de Desarrollo Limpio desarrollando en este marco varios proyectos, sin embargo no implementó mecanismos financieros que persistan a la fecha de manera sistemática. El país no participa de los principales mecanismos de financiamiento implementados por la CMNUCC; en tal sentido, actualmente presenta una propuesta que está enmarcada en un enfoque de desarrollo holístico integral sostenible, con resiliencia climática y bajas emisiones de carbono para combatir la pobreza.

En este contexto se ha promulgado la Ley 300 de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, y basa su política climática internacional en ésta, la cual refleja un título específico sobre cambio climático. A su vez, esta norma dispone la constitución del Fondo Plurinacional de la Madre Tierra (FPMT) como el mecanismo financiero dependiente de la APMT para establecer las acciones de implementación de lucha contra el cambio climático.

El FPMT⁶ tiene la capacidad de gestionar y administrar recursos nacionales. Asimismo, en coordinación con el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), de captar fondos de la cooperación internacional para el fortalecimiento de los tres mecanismos de acción creados: i) el mecanismo conjunto para la gestión integral de bosques, ii) el mecanismo de mitigación y iii) el mecanismo de adaptación.

Además, el VIPFE tiene dentro de sus funciones el manejo integral del financiamiento externo, que incluye evidentemente el registro y procesamiento de la información.

De acuerdo a información otorgada por el Ministerio de Planificación para el Desarrollo y el VIPFE, a la fecha no se cuenta con ningún instrumento técnico, ni mecanismo en el sistema estatal de inversión y financiamiento para el manejo de recursos destinados al Cambio Climático, limitando en este sentido el acceso a la información sobre el financiamiento de proyectos vinculados a esta materia.

La Cooperación Internacional en Bolivia puede ser clasificada en cuatro grandes grupos: las Instituciones Multilaterales, las Agencias de Cooperación Bilateral, las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas y la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CPTD). Cada una de las Agencias de Cooperación presentes en Bolivia ofrece distintos tipos de apoyo, sea financiero o técnico, principalmente destinado al desarrollo del país. En este estudio se contemplaron los Organismos más relevantes en la cooperación internacional contra el cambio climático.

⁶ De acuerdo al Par. 57-III y D.S. 1696 Art. 20.



Flujos de Financiamiento Internacional

2.1. Definición de criterios de análisis

Para efectos del trabajo, se han utilizado cinco indicadores, de los cuales uno es un criterio de exclusión:

1. Acciones expresamente asignadas o etiquetadas para cambio climático, que derivarían en proyectos destinados y titulados para el cambio climático.
2. Acciones que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero, derivarían en proyectos de mitigación.
3. Actividades de reducción de la vulnerabilidad o impactos sociales y ambientales negativos, derivarían en proyectos de adaptación.
4. Acciones que tengan ambos impactos, tanto el potencial de reducción de emisiones como de reducción de vulnerabilidad o incremento de resiliencia.
5. Criterio de exclusión, cuando las acciones generan externalidades negativas en el ambiente.

2.2. Caracterización de los proyectos

El resultado de este análisis muestra que del universo de estudio, la gran mayoría de proyectos no contemplan el término "cambio climático". Solamente lo hace 15%, es decir, 12 de 82 proyectos, como se aprecia en el cuadro 1.

Tabla 1. Etiquetado de proyectos

ETIQUETADO DE PROYECTOS	CANTIDAD	PORCENTAJE
Proyectos etiquetados con el término Cambio Climático	12	15%
Proyectos NO etiquetados con el término Cambio Climático	70	85%
TOTAL	82	100%

Fuente: Elaboración propia

El cuadro 2 muestra que 13% de los proyectos se orienta al tema de agua, 10% a temas de Riesgo y 8% a temas de desarrollo de manera general.

Tabla 2. Etiquetado de proyectos

ETIQUETADO DE PROYECTOS	CANTIDAD	PORCENTAJE
Proyectos etiquetados con el término de Agua	11	13%
Proyectos etiquetados con el término de Riesgo	8	10%
Proyectos etiquetados con el término Desarrollo	7	8%
Otros	56	69%
TOTAL	82	100%

Fuente: Elaboración propia

En el último cuadro 3 se aprecia que 6% de los proyectos se orientan a acciones de resiliencia, 4% a temas de adaptación y no es posible identificar proyectos de mitigación.

Tabla 3. Etiquetado de proyectos

ETIQUETADO DE PROYECTOS	CANTIDAD	PORCENTAJE
Proyectos etiquetados con el término Adaptación	4	4%
Proyectos etiquetados con el término Mitigación	0	0%
Proyectos etiquetados con el término Resiliencia	5	6%
Otros	71	70%
TOTAL	82	100%

Fuente: Elaboración propia

Esta aproximación se clarifica con el análisis del objetivo de los proyectos, de acuerdo al área de acción contra el cambio climático que arroja la clasificación de mitigación, adaptación, ambas y transversales (actividades de educación, género y otros articulados a cambio climático).

Se han identificado que existen 51 proyectos de adaptación, 9 de mitigación, 8 de ambos y 14 de actividades transversales, lo cual otorga un elevado porcentaje a las acciones y medidas de prevención, representa un 62%. (Ver cuadro 5)

Tabla 4. Clasificación de proyectos por área de acción

Area	Cantidad Proyectos	Porcentaje	Montos* Destinados Por Area (Millones Usd)	Porcentaje
Adaptación	51	62%	260,88	82%
Mitigación	9	11%	5,75	2%
Adaptación/Mitigación	8	10%	42,19	13%
Transversales	14	17%	9,42	3%
TOTAL *cifras redondeadas	82	100%	318,24	100%

Fuente: Elaboración propia

Definición de criterios metodológicos de cálculo

En el periodo comprendido de análisis (2010–2014), se tuvo información de 104 proyectos con un valor total de financiamiento de alrededor de 1.800 millones de USD, con un total de quedando 82 proyectos. Para el análisis se excluyeron 22 proyectos (21%), debido a cuatro factores que se señalan a continuación:

- Excedían el margen temporal.
- Otra de las causas fue la no aplicación del proyecto a los motivos de selección, existiendo muchos casos donde primó el criterio de exclusión debido a las externalidades negativas.

Rastreo y mapeo de la información

Sobre la base de los criterios señalados, el procedimiento de rastreo de la información planificada consistió en los siguientes pasos:

- Definición de Organismos de Cooperación que apoyan al país en áreas relacionadas al cambio climático, que tienen convenios y que han demostrado su apoyo en proyectos de esta naturaleza.
- Contacto con estos organismos por medio de notas escritas y entrevistas donde se efectuaron las explicaciones pertinentes al estudio y al formulario matriz.
- Revisión de fuentes secundarias (sitios web y documentos).
- Sistematización de datos obtenidos de fuentes primarias y/o secundarias.
- El formulario matriz fue complementado con información de fuentes secundarias y remitidas a las agencias de cooperación para su revisión y validación⁷.
- Comunicación permanente con los cooperantes con el fin de lograr complementar la base de datos.

Resultados del rastreo y mapeo de fuentes de financiamiento

En el cuadro 5 se expone el detalle del resultado de la gestión ante los 19 organismos de cooperación, de los cuales solo 13 han sido incluidos y procesados.

Tabla 5. Organismos de cooperación

Nro.	ORGANISMO	RESULTADO A LA FECHA
1	AECID	Descartado
2	ASDI	Descartado
3	BID	Información incluida y procesada
4	BM	Información incluida y procesada
5	British Embassy	Información incluida y procesada
6	CAF	Información incluida y procesada
7	CEPAL	Descartado
8	CIDA	Descartado
9	COSUDE	Información incluida y procesada
10	ERD (Embajada Real de Dinamarca)	Descartado
11	FAO	Información incluida y procesada
12	FONPLATA	Información incluida y procesada
13	GIZ	Información incluida y procesada
14	ICCO	Información incluida y procesada
15	IFAD	Información incluida y procesada
16	JICA	Descartado
17	PMA	Información incluida y procesada
18	PNUD	Información incluida y procesada
19	Unión Europea	Información incluida y procesada

Fuente: Elaboración propia

2.3. Sistematización de información

Financiamiento climático por Organismo de Cooperación

Los resultados del procesamiento de los aportes de los organismos de cooperación en monto y porcentaje se detallan en el cuadro 6.

Tabla 6. Organismos internacionales por aportes en cantidad y valor de proyectos 2010-2014

N°	Organismo Internacional	Organismo	N° de Proyectos	En Porcentaje*	Valor (millones USD)	En Porcentaje *
1	Cooperación Alemana con Bolivia	GIZ/BMZ	17	21%	80,09	25%
2	Banco Mundial	BM	6	7%	87,53	28%
3	Delegación de la Unión Europea	DE (UE)	4	5%	66,31	21%
4	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación	COSUDE	4	5%	32,02	10%
5	Banco de Desarrollo de América Latina	CAF	2	2%	23,95	8%
6	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata	FONPLATA	1	1%	4,47	1%
7	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	FAO	22	27%	10,34	3%
8	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/ GEF	PNUD/GEF	7	9%	6,33	2%
9	Banco Interamericano de Desarrollo	BID	5	6%	3,05	1%
10	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	FIDA	1	1%	2,00	1%
11	Programa Mundial de Alimentos PMA	PMA	1	1%	1,52	0%
12	Cooperación de Holanda para Sudamérica	ICCO	6	7%	0,56	0%
13	Embajada Británica	EB	6	7%	0,07	0%
TOTALES			82	100%	318,23	100%

Fuente: Elaboración propia

Origen de los fondos

Se observa que por tipo de organismo que más ha cooperado a Bolivia, el origen de los fondos para el periodo de estudio proceden de los organismos Bilaterales, las agencias especializadas de cooperación de las Naciones Unidas y las entidades multilaterales.

Tabla 7. Origen de fondos por agencias de cooperación

ORGANISMO DE COOPERACION	CANTIDAD DE PROYECTOS	PORCENTAJE
ORGANISMOS MULTILATERALES	18	22%
ORGANISMOS BILATERALES	33	40%
ORGANISMOS ESPECIALIZADOS NNUU	31	38%
TOTAL	82	100%

Fuente: Elaboración propia

Tipo de Financiamiento de los fondos

Respecto al tipo de financiamiento, se observa que la mayor parte de los proyectos vienen en carácter de donación, luego préstamo, seguido por la cooperación técnica y finalmente por préstamo-donación.

Tabla 8. Tipo de financiamiento internacional para cambio climático en Bolivia 2010-2014 (millones USD)

TIPO DE FINANCIAMIENTO	CANTIDAD DE PROYECTOS	MONTO
DONACIÓN	61	157,9
PRÉSTAMO	13	138
PRÉSTAMO/DONACIÓN	1	8,9
COOPERACIÓN TÉCNICA	7	13,5

Fuente: Elaboración propia

Principales sectores receptores

El siguiente cuadro nos muestra que los sectores que mayor cantidad de proyectos han desarrollado son el manejo de riesgos y desastres naturales con 27%, agua con 21%, actividad transversal 20% y 13% agricultura. Los cuatro sectores absorben 81% proyectos.

Tabla 9. Participación de proyectos por sector en cantidad y porcentaje

SECTORES	CANTIDAD DE PROYECTOS	PORCENTAJE
Manejo de Riesgos y Desastres Naturales	22	27%
Agua	17	21%
Actividad Transversal	16	20%
Agricultura	11	13%
Energía	6	7%
Bosques y Manejo Forestal	5	6%
Medio Ambiente	3	4%
Residuos	1	1%
Transporte	1	1%
TOTAL	82	100%

Fuente: Elaboración propia

Respecto al análisis del destino de recursos por sectores, se observa una fuerte presencia del sector de agua con USD 167 millones, lo que representa 53% de los fondos, lo que evidencia la importancia del sector. Asimismo, el sector de manejo de riesgos es importante en cantidad de proyectos y en términos de fondos está en un tercer lugar con 8% de participación de los recursos financieros sin dejar de lado el sector de agricultura que cuenta con USD 70 millones.

Tabla 10. Destino de fondos por sectores en valor y en porcentaje

SECTORES	Valor (millones USD)	En porcentaje
Agua	167	53%
Agricultura	70	22%
Manejo de Riesgos y Desastres Naturales	25	8%
Energía	23	7%
Bosques y Manejo Forestal	19	6%
Actividad Transversal	10	3%
Transporte	0,83	0%
Medio Ambiente	4	1%
Residuos	0,01	0%
TOTAL	318	100%

Fuente: Elaboración propia

Resultados del análisis cuantitativo

El estudio de la evaluación de los flujos internacionales de financiamiento climático recibidos por Bolivia entre los años 2010 y 2014 ha comprendido inicialmente 110 proyectos correspondientes a 13 fuentes de financiamiento, con un valor total inicial que alcanzaba aproximadamente la cifra de 1.860 millones de Dólares Estadounidenses. De este universo de proyectos sólo se consideran 82, porque son los que han cumplido con la información oportuna y necesaria que ha permitido el análisis y aplicación de la metodología propuesta por GFLAC con los ajustes correspondientes. El monto total de financiamiento climático estimado es de 318 millones de Dólares Estadounidenses.

2.4. Identificación de barreras para el análisis

1. Transparencia

Información confusa o no disponible en sitios web

El derecho de acceso a la información sobre el financiamiento climático en Bolivia aun es incipiente y no se cuenta con un organismo o institución específica que garantice la provisión de información, a pesar de la existencia de la Ley 28168 del 17 de mayo del 2005, que establece la transparencia en la gestión pública del poder ejecutivo.

La información obtenida de diferentes fuentes sobre una misma organización a veces no coincide. Posiblemente se debe a procedimientos realizados para la presentación más esquemática de sus programas en la memoria, pero esto da lugar a confusión y dificultad en su procesamiento.

En los sitios web, en la mayoría de los casos no hay información sobre transferencias reales a la fecha, tampoco origen de los fondos, y los proyectos no obedecen los formatos establecidos que existen para su descripción, lo que genera dificultad a la hora de vaciar los datos y poder establecer parámetros de comparación entre los mismos.

Dificultades en la gestión de información de fuente primaria

Entre las razones que dificultaron el llenado de los formularios se puede mencionar que los profesionales que fueron delegados para apoyar esta iniciativa en muchos casos no cuentan con el manejo de toda la cartera de proyectos. Asimismo, una vez completada la matriz requirieron la revisión y autorización de sus superiores para su envío.

Sistemas de información institucional sobre el financiamiento del cambio climático

Actualmente las agencias de cooperación conjuntamente con las instancias gubernamentales se encuentran realizando esfuerzos para concentrar la información del manejo del financiamiento para proyectos de cambio climático. Asimismo, la estructura gubernamental adolece de experticia en la temática, la cual se hace evidente con la urgencia de contemplar y desarrollar mecanismos para el manejo de los fondos de cooperación.

2. Rendición de Cuentas

Al no haber un sistema interinstitucional, ni gubernamental ni de la cooperación, sobre la provisión de la información sobre el financiamiento para el cambio climático, ni mecanismos del manejo de fondos, menos existe un esquema establecido para la rendición de cuentas. No hay por tanto, datos sobre el monitoreo de proyectos vinculados, la medición de impacto, la retroalimentación y menos un seguimiento de resultados.

Tampoco los grandes financiadores cuentan con bases de datos o sistemas de información sobre indicadores relevantes especializados, en consecuencia los proyectos generalmente no contemplan estimaciones sobre las emisiones, y evaluaciones sobre los resultados esperados por proyectos.

3. Participación Ciudadana

Bolivia reconoce la importancia de contar con mecanismos de participación e involucramiento en la toma de decisiones en los proyectos que se realizan con el financiamiento de cambio climático, es así que se viene trabajando en el desarrollo de procesos participativos–sociales, con el objetivo que la ciudadanía en general amplíe sus conocimientos en la temática para ejercer un control.

4. Sustentabilidad

Los proyectos que se aplican a la cooperación internacional en general se basan en indicadores que dependerán del proyecto y del organismo de cooperación con el enfoque de desa-

rollo, los cuales cumplen con indicadores y evaluaciones de sostenibilidad o sustentabilidad, que son parte de una evaluación técnica, económica-financiera, social y ambiental. Es claro que debería haber una evaluación de impacto Ex ante y Ex post en todos los proyectos sobre cambio climático, que no es evidente a la fecha.

2.5. Recomendaciones para la creación de un sistema MRV⁷ para el financiamiento sobre cambio climático

Bolivia se encuentra realizando esfuerzos para centralizar la información del financiamiento climático, en esa perspectiva el Ministerio de Planificación para el Desarrollo y del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo se encuentra implementado el nuevo Reglamento Básico de Pre Inversión (Resolución Ministerial N° 115), donde se incorpora la temática de cambio climático y gestión del riesgo para la elaboración de proyectos.

Es necesario el desarrollo de procedimientos y metodologías para la elaboración y evaluación de proyectos; mecanismos de manejo y rendición de cuentas de fondos; monitoreo y retroalimentación en los procesos del financiamiento; así como adecuadas bases de datos con amplio acceso a la información, complementado con el empleo de indicadores y otros instrumentos de medición y evaluación. Esto es determinante en la conformación de un sistema de alcance internacional. Sin embargo, actualmente:

- El Gobierno no contempla una política de cambio climático clara, respecto a su negociación con los organismos de cooperación, por lo que no prioriza en las políticas, por tanto en sus programas y planes; en consecuencia, no se evidencia como una necesidad de importancia en los convenios firmados entre ambas partes.
- La rendición de cuentas no obedece a procedimientos, mecanismos establecidos y varía de organismo a organismo, no existe un sistema.
- Gran parte de los proyectos sectoriales no cuentan con elementos que garanticen la auto sostenibilidad, más aun con cambio climático.

⁷ Monitoreo, Reporte y Verificación



Marco de Política Nacional

3.1. Arreglos Institucionales

a) Poder Ejecutivo:

La Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (APMT), bajo tuición del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, tiene entre sus funciones promover la articulación de los ministerios en materia de cambio climático, administrar los recursos del Fondo Plurinacional de la madre tierra y elaborar el reglamento de transferencias de recursos financieros reembolsables y no reembolsables. Especifica también que ejercerá estas funciones a través de mecanismos operativos de carácter técnico, metodológico y financiero, que incluyen lo siguiente:

- Gestión del Cambio Climático, con programaciones de corto, mediano y largo plazo en objetivos y metas de mitigación y adaptación.
- Desarrollo de procedimientos técnicos y metodológicos únicos e integrados como base de coordinación inter e intra-gubernamental.
- Articulación operativa en escenarios territoriales y sectoriales de las acciones de las Entidades del nivel central del Estado, Entidades Territoriales Autónomas y otras instancias.
- Canalización de recursos financieros reembolsables y no reembolsables a las instancias que coadyuvan a los Mecanismos en el cumplimiento de objetivos y/o metas de mitigación y adaptación al Cambio Climático.

Los procedimientos de aplicación de estos Mecanismos son:

- Establecimiento o fortalecimiento de plataformas consultivas territoriales, sectoriales o por programas.
- Elaboración participativa de planes, programas y proyectos de carácter territorial, sectorial o por programas bajo la coordinación del Mecanismo respectivo, incluyendo objetivos y metas de mitigación y adaptación.
- Elaboración de presupuestos concurrentes con las Entidades Territoriales Autónomas y entidades del nivel central del Estado, en el marco de la normativa vigente, para la financiación de los objetivos y metas de mitigación y adaptación al Cambio Climático.
- Implementación de acciones integrales de apoyo al cumplimiento de los objetivos y metas de mitigación y adaptación al Cambio Climático, en territorios, sectores o programas de intervención de los Mecanismos.
- Acciones de evaluación de los avances en la mitigación y adaptación.

b) Asamblea Legislativa Plurinacional:

La Cámara de diputados tiene una Comisión de región amazónica, tierra, territorio, agua, recursos naturales y medio ambiente, dentro de la cual opera el Comité de Medio Ambiente, Cambio Climático, Áreas Protegidas y Recursos Forestales. El Senado tiene una Comisión de tierra y territorio, recursos naturales y medio ambiente; dentro de la cual opera el Comité de Medio Ambiente, Biodiversidad, Amazonía, Áreas Protegidas y Cambio Climático. El rol de estas comisiones y comités en el parlamento abarca la aprobación del Presupuesto General del Estado Plurinacional y la facultad de elaborar, plantear y aprobar leyes relacionadas con sus ámbitos.

3.2. Marco Legal

Bolivia no tiene una ley específica sobre el cambio climático, pero sí nuevas normativas y una Constitución Política del Estado que contemplan criterios amplios sobre medio ambiente. Es relevante destacar cómo el país se va dirigiendo hacia normativas más dirigidas hacia el cambio climático con la creación de la Autoridad de la Madre Tierra para abordar aspectos de adaptación y mitigación, así como su financiamiento.

En cuanto a normativas, se tiene principalmente la aprobación y ratificación de Bolivia, en 1994, de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, a través de la Ley No. 1576⁸ y, posteriormente en 1999, la ratificación del Protocolo de Kioto, a través de la Ley No. 1988⁹.

Desde 1992, se tiene la Ley No. 1333 de Medio Ambiente¹⁰, que define con claridad una institucionalidad ambiental en Bolivia, incluye el término de “Desarrollo Sostenible”, y da lugar al ordenamiento y desarrollo de un marco institucional y regulatorio, estableciendo que la gestión ambiental integral comprende los ámbitos de los recursos naturales renovables y la gestión de impactos ambientales.

La aplicación de esta Ley, en términos generales, dio lugar al establecimiento de instituciones y regulaciones técnicas en ámbitos como: áreas protegidas, ordenamiento territorial, definición y elaboración de los planes de uso de suelo municipales, sectores extractivos como minería e hidrocarburos, uso de la tierra, los bosques y cuerpos de aguas, sector industrial y forestal. Otro aspecto destacable de la aplicación de esta Ley fue la descentralización de la gestión ambiental integral hacia los ámbitos departamentales y municipales para que desde estos espacios también se puedan tomar medidas medioambientales a nivel local con sus presupuestos.

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE)¹¹, aprobada en el año 2009, incorpora criterios más amplios en materia de medio ambiente, en relación a la normativa vigente. Por ejemplo, incluye la obligación de “Promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través

⁸ Ley No. 1576 <http://www.lexivox.org/norms/BO-L-1576.xhtml>

⁹ Ley No. 1988 <http://www.lexivox.org/norms/BO-L-1988.xhtml>

¹⁰ Ley No. 1333 <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-1333-del-27-abril-1992/>

¹¹ CPE <http://www.ncpe.org.bo/>

del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras” (art. 9, inciso 6).

En julio de 2010 se promulga la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez¹², que establece que los gobiernos autónomos departamentales, municipales y los indígena-originario-campesinos tienen el fin de “Preservar, conservar, promover y garantizar, en lo que corresponda, el medio ambiente y los ecosistemas, contribuyendo a la ocupación racional del territorio y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en su jurisdicción (Art.7 par. II, inciso 7). De esta manera, aunque el Estado tiene la competencia exclusiva de diseñar la política general de cambio climático, su reglamentación e implementación, esta Ley otorga competencias específicas en esta materia a los gobiernos autónomos.

Desde 2010 entró en vigencia la Ley No. 71 de Derechos de la Madre Tierra¹³, que tiene por objeto reconocer los derechos de la Madre Tierra, así como las obligaciones y deberes del Estado Plurinacional y de la sociedad para garantizar el respeto de esos derechos. La Madre Tierra se entiende como aquel sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común. De ahí que la Madre Tierra es considerada sagrada, desde las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (art. 4).

Por su parte, en octubre de 2012 se aprueba la Ley No. 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien¹⁴ que incluye la creación de la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra. Orientándose a un desarrollo integral con respeto del medio ambiente, esta última Ley tiene por objeto establecer la visión y los fundamentos del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien, planteando aspectos como la no mercantilización de las funciones ambientales del planeta.

El **Vivir Bien** (*Sumaj Kamaña, Sumaj Kausay, Yaiko Kavi Päve*) es el horizonte civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo y a la modernidad que nace en las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas, y es concebido en el contexto de la interculturalidad. Se alcanza de forma colectiva, complementaria y solidaria integrando en su realización práctica, entre otras dimensiones, las sociales, las culturales, las políticas, las económicas, las ecológicas, y las afectivas, para permitir el encuentro armonioso entre el conjunto de seres, componentes y recursos de la Madre Tierra.

3.3. Política Pública

Es la APMT quien asumirá a futuro la responsabilidad de definir las políticas públicas en materia de cambio climático, realizar la coordinación interministerial y definir una política nacional de cambio climático. Sin embargo, en la actualidad, la orientación al medio ambiente es la que todavía ha primado en la política pública, y el tema de cambio climático es incluido de

¹² <http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/alimentacion/nal/Ley%20N%C2%BA%20031.pdf>

¹³ <http://www.lexivox.org/norms/BO-L-N71.html>

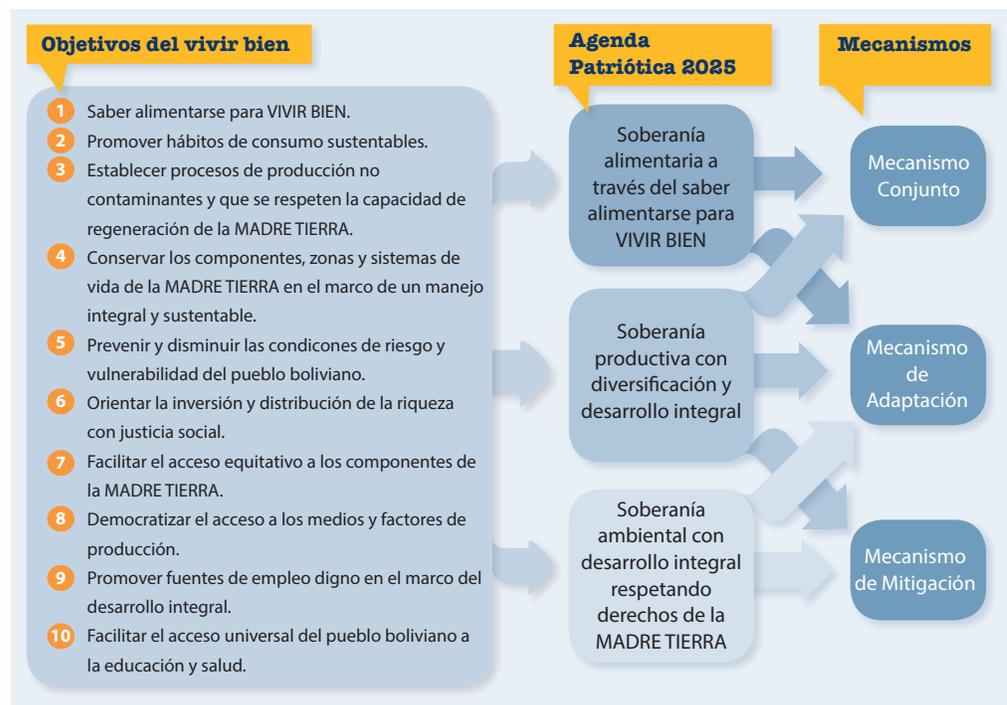
¹⁴ <http://comunicacion.presidencia.gob.bo/docprensa/pdf/20121015-11-53-28.pdf>

forma transversal en diversos sectores a través de programas sectoriales, como el de agua, cuencas, áreas protegidas, gestión de riesgo y desastres, entre algunos.

La **planificación de largo plazo** del país se plasma en la Agenda Patriótica 2025¹⁵, con 13 pilares cuya vinculación con relación al cambio climático es¹⁶:

- En el ámbito nacional, para el año 2025 se habrá logrado consolidar la vinculación entre la agenda agraria y la forestal, y existirá plena complementariedad entre la producción de alimentos y la conservación de los bosques.
- Los sistemas productivos serán eficientes con altos rendimientos agropecuarios incorporando el enfoque de los sistemas de vida con visión biocultural y sostenimiento de la capacidad de regeneración de la Madre Tierra.
- Bolivia habrá desarrollado procesos de gestión territorial para el desarrollo de sistemas productivos sustentables con un uso óptimo de suelos, donde se combina la conservación de los bosques y las funciones ambientales con la realización de actividades productivas y la producción de alimentos.

Tabla 11. Objetivos del Vivir Bien y pilares de la Agenda Patriótica 2025 articulados con los mecanismos



Fuente: APMT¹⁷

¹⁵ <http://comunicacion.presidencia.gob.bo/docpresna/pdf/20130123-11-36-55.pdf>

¹⁶ Política Plurinacional de Cambio Climático (Documento de Trabajo), Ministerio de Medio Ambiente, Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, 2015.

¹⁷ Política Plurinacional de Cambio Climático (Documento de Trabajo), Ministerio de Medio Ambiente, Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, 2015.

Por otro lado, en el marco de las atribuciones de la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, los mecanismos establecidos para la gestión de la adaptación y la mitigación climática consisten en:

- Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral de los Bosques y la Madre Tierra: Tiene el objetivo de fortalecer, conservar y proteger los sistemas de vida y sus funciones ambientales. Esto a través de la promoción y fortalecimiento de la gestión social y comunitaria integral y sustentable de los bosques en el marco de metas conjuntas de mitigación y adaptación de los mismos. Se trata de un mecanismo no basado en mercados de carbono y se constituye precisamente en el instrumento alternativo a los mercados de carbono en el contexto de REDD+ que Bolivia propuso en la Conferencia de las Partes celebrada en Sudáfrica en 2011. Sus ámbitos de intervención son los siguientes:
 - Gobernanza de los bosques y sistemas de vida de la Madre Tierra.
 - Procesos participativos de gestión territorial en el marco del ordenamiento de los sistemas de vida.
 - Concertación de acuerdos locales territoriales.
 - Apoyo integral a los sistemas productivos sustentables.
 - Información y monitoreo integral de los componentes, funciones ambientales y sistemas de vida.
- Mecanismo de Mitigación para Vivir Bien: orientado a fortalecer y promover acciones de mitigación climática. Incluye reducciones, limitaciones y acciones que eviten las emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores energético, económico-productivo industrial y servicios relacionados a la mitigación climática.
- Mecanismo de Adaptación para Vivir Bien: Orientado a gestionar los procesos de adaptación al cambio climático. Principalmente en lo referente a gestión integral del agua, seguridad y soberanía alimentaria, prevención y reducción del riesgo y educación y salud. Incluye la revitalización de saberes ancestrales y locales.

Los **programas priorizados** para la adaptación al Cambio Climático son los siguientes:

- Programa de resiliencia de sistemas de vida para la seguridad alimentaria con soberanía.
- Programa de prevención y reducción del riesgo por impactos del Cambio Climático.
- Programa de gestión integral del agua.
- Programas de educación y salud.

Otro aspecto importante es que la Ley Marco de la Madre Tierra (Art. 57) dispone la constitución del **Fondo Plurinacional de la Madre Tierra** (FPMT) como el mecanismo financiero dependiente de la APMT. Este Fondo tiene como función principal canalizar, administrar y asignar de manera eficiente, transparente, oportuna y sostenible recursos financieros de apoyo a la realización de los planes, programas, proyectos, iniciativas, acciones y actividades de mitigación y adaptación al cambio climático de los Mecanismos de Mitigación y Adaptación de esta entidad.

En cuando a los recursos, tiene la capacidad de gestionar y administrar:

- Recursos públicos vinculados a la cooperación multilateral y bilateral.
- Recursos públicos de otros Fondos del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Recursos públicos de entidades territoriales autónomas.
- Recursos privados provenientes de donaciones.
- Fondos del Tesoro General de la Nación (TGN).
- Préstamos o donaciones de organismos nacionales.
- Recursos propios generados por intereses bancarios.
- Préstamos o contribuciones de organismos internacionales de financiamiento.
- Recursos resultados de operaciones financieras innovadoras, préstamos y operaciones de intermediación financiera, a nivel nacional e internacional.
- Otros recursos complementarios que el Órgano Ejecutivo le asigne.

Las Funciones de la APMT relativas al FPMT son:

- Administrar los recursos del Fondo y rendir cuentas conforme a normativa;
- Elaborar y aprobar el Reglamento de transferencia de recursos financieros reembolsables y no reembolsables de carácter público–público y público–privado;
- Autorizar las transferencias de recursos financieros reembolsables y no reembolsables;
- Suscribir acuerdos para la ejecución de planes, programas y proyectos con relación a la ejecución de la Política y el Plan Plurinacional de Cambio Climático para Vivir Bien;
- Elaborar una estrategia de financiamiento a corto y mediano plazo para el Fondo.

El FPMT está en proceso de elaboración de un Reglamento de Fideicomiso, un Reglamento específico de transferencias público–privadas y público–público, y un Manual de organización y funciones y descripción de puestos; documentos que se espera sean aprobados durante el 2015.

La constitución del Fideicomiso será por diez años renovables, con un capital semilla inicial de 14 millones de bolivianos provenientes de la TGN. El Banco Unión estará a cargo de la administración de los recursos del fideicomiso, el cual podrá ser alimentado con la constitución de otras cuentas independientes de diversas fuentes. El procedimiento para efectivizar estos financiamientos deberá ser establecido a través de acuerdos específicos suscritos entre la APMT y cada uno de los financiadores.

El 95 por ciento de los recursos semilla estarán destinados a cubrir planes, programas y proyectos seleccionados, y el resto será destinado a cubrir los costos de operación del Fondo durante los dos primeros años. Para los siguientes dos años se destinará una suma anual similar (Bs.700.000/año) proveniente de nuevos recursos captados y, a partir del quinto año, las fuentes de financiamiento serán definidas por la APMT con base en los resultados obtenidos.¹⁸

¹⁸ *Idem.*

Los beneficiarios de los recursos del FPMT serán:

- a) Entidades públicas del nivel central del Estado;
- b) Entidades territoriales autónomas;
- c) Organizaciones comunitarias, sociales, productivas y sin fines de lucro;
- d) Sector privado;
- e) Instituciones académicas.

3.4. Arreglos de participación no gubernamental: sociedad civil, sector privado, organizaciones internacionales y academia

Inicialmente, es necesario indicar que la *participación ciudadana* se constituye en una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. La nueva carta magna de Bolivia así lo reconoce no solo en varios de sus articulados, sino como un eje transversal presente en la integridad de este vital documento. Empero, en la implementación y aplicación práctica de esta normativa en lo referente a las políticas y presupuestos participativos, y más aún, en directa relación al cambio climático, no tuvo el mismo éxito que en la fase de su formulación y aprobación; aspecto mucho más notorio y nítido en los teóricamente denominados “procesos” de elaboración del Presupuesto General del Estado Plurinacional (PGEP) y por el contrario con éxitos reducidos y moderados a nivel de gobiernos locales.

Según el análisis de algunos países de la región sudamericana, en la que está incluido nuestro país, realizado por el colectivo Plataforma Climática Latinoamericana¹⁹, el actual gobierno de Bolivia ha venido impulsando el involucramiento y participación de movimientos sociales y pueblos indígenas en la discusión de la agenda climática. Como ejemplo de ello se hace referencia a la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y Derechos de la Madre Tierra (CMPCCC)²⁰, realizada en Tiquipaya, Cochabamba, en abril del 2010. La segunda versión se desarrollará del 10 al 12 de octubre de 2015, en la misma ciudad.

Esta conferencia fue convocada por el propio gobierno de Evo Morales y contó con la participación de aproximadamente 30.000 representantes de distintos movimientos sociales y pueblos indígenas de Bolivia y de otras partes del mundo. La conferencia funcionó como un proceso de deliberación y consulta masivo, pero al mismo tiempo como un espacio para validar y generar apoyo social a las posiciones y políticas ya asumidas por el gobierno de Bolivia en relación a la agenda climática global. En particular, con respecto al rechazo a REDD y al uso de mecanismos de mercado para disminuir la emisión de gases de efecto invernadero.

En esta línea de participación ciudadana se incluye la propuesta surgida desde sociedad sobre las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDCs).²¹ Esta iniciativa

¹⁹ “Informe sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en América Latina”; de la Plataforma Climática Latinoamericana; septiembre de 2012.

²⁰ Participación de más de 30.000 representantes de movimientos sociales y pueblos indígenas de Bolivia y de otras partes del mundo. Fue también un espacio de validación de las posiciones y políticas ya asumidas por el gobierno de Bolivia en relación a la agenda climática global, en particular con respecto al rechazo a REDD y al uso de mecanismos de mercado para disminuir la emisión de gases de efecto invernadero.

²¹ Propuesta de la sociedad civil sobre el INDC de Bolivia. “Cuarto Encuentro de la Sociedad Civil sobre Cambio Climático” realizado el 1 de agosto de 2015, y que reunió a organizaciones, movimientos, técnicos y activistas de todo el país.

puede contribuir a la propuesta del gobierno de Bolivia ante la CMNUCC y se constituye en un esfuerzo concreto de incidencia, desde sociedad civil, para que se puedan adoptar las medidas necesarias para proteger a la población y a la Madre Tierra. Dicho documento se centra en propuestas que son medulares para la mitigación del cambio climático en Bolivia y no abarca toda la complejidad del problema. En ese sentido, se afirma en relación a la reducción de gases de efecto invernadero, con información al 2012, que los sectores que más aportan están los relacionados con el uso del suelo y silvicultura. Las propuestas o metas para nuestro país surgidas desde este espacio de sociedad civil, serán compartidas en un acápite específico más adelante.

3.5. Identificación de vacíos institucionales y de políticas

La APMT aún no está ejerciendo a plenitud su mandato, necesita fortalecer su institucionalidad para ejercer el rol de realizar una coordinación interministerial. Aunque es importante mencionar que, a pesar de ser autárquica con autonomía de gestión, tiene dependencia de uno de los Ministerios clave, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, y más adelante se evidenciará si esta estructura favorece o limita su accionar y ejercicio de mandato. Además del Ministerio mencionado, algunos de los Ministerios con acciones relacionadas o transversales en el ámbito de cambio climático, y con los que la APMT deberá coordinar la política de cambio climático son el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

Asimismo, existe aún el desafío de la creación de un plan nacional de cambio climático²² y de un fondo o mecanismo financiero específico²³, que será parte de la tarea de la APMT.

²² *Decreto Reglamentario de la Ley de la Madre Tierra, artículo 6.*

²³ *Ley de la Madre Tierra, artículo 57.*

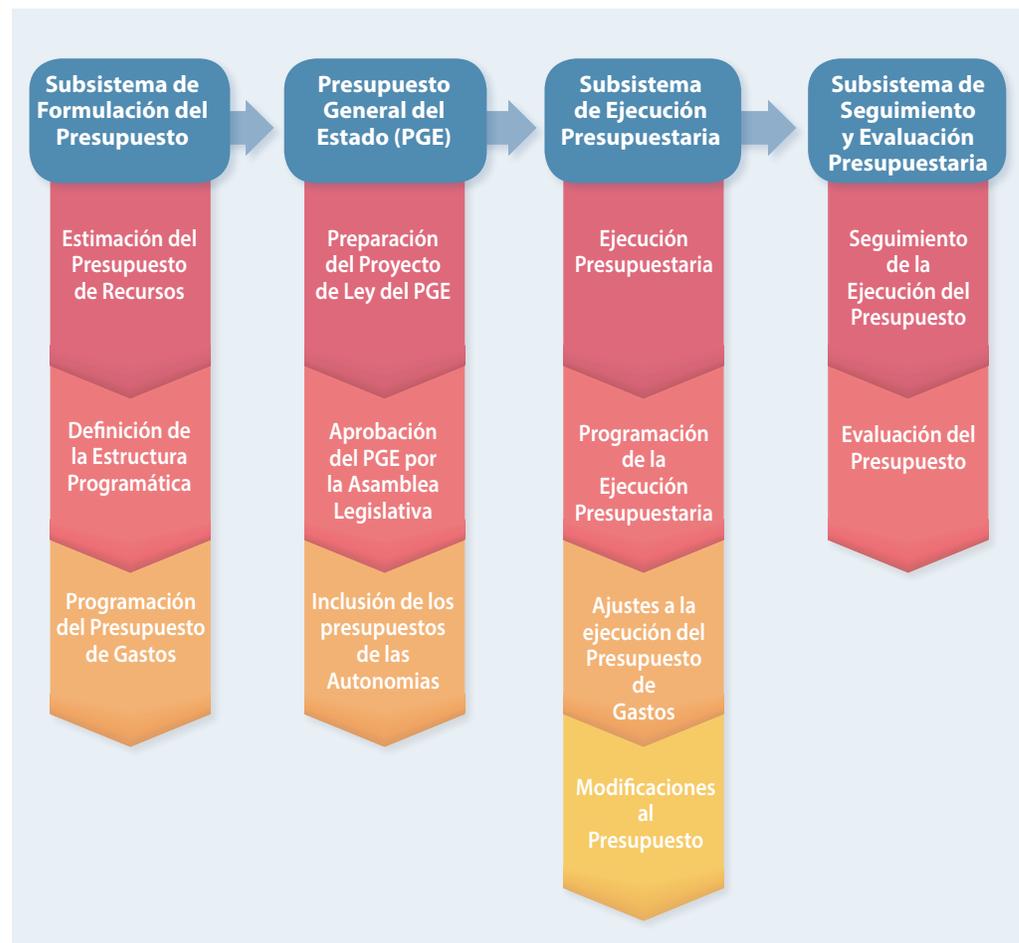
4

Presupuesto del Estado

4.1. Descripción del ciclo presupuestal y su funcionamiento

El proceso presupuestario en Bolivia consta de tres subsistemas o etapas que se explican a continuación:

Figura 1. Proceso presupuestario en Bolivia



Fuente: Elaboración propia

1. Formulación y Aprobación del Presupuesto

Aproximadamente, en septiembre de cada año el Sector Público realiza un conjunto de acciones para la formulación del presupuesto de la siguiente gestión. De manera resumida, el procedimiento es el siguiente:

Inicialmente, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas realiza la estimación de los principales recursos del Presupuesto General del Estado como los impuestos y las regalías. Ello lo hace con base en supuestos y proyecciones de variables macroeconómicas. Conforme a la

estimación de ingresos, el Ministerio de Economía determina los límites (techos) financieros para las instituciones públicas.

Para la formulación del presupuesto institucional, las entidades públicas deben sujetarse a lo establecido por las Directrices de Formulación Presupuestaria²⁴ y utilizar los clasificadores presupuestarios. Aquellas entidades que no son autónomas, como los Ministerios, Descentralizadas y otras, aprueban su anteproyecto de presupuesto institucional, para su posterior remisión al Ministerio de Economía.

Con esta información, este Ministerio elabora el proyecto de Presupuesto General del Estado (PGE), agregando y consolidando los anteproyectos de presupuesto institucional (de ministerios, entidades descentralizadas, etc.), a los cuales evalúa y les realiza los ajustes necesarios. El proyecto del PGE incluye todas las obligaciones estatales que asume el TGN (Fondos administrados por el Nivel Central), las transferencias que otorga y los recursos con los que cuenta.

Una vez finalizado este proceso, el Poder Ejecutivo presenta el Proyecto de PGE a la Asamblea Legislativa Plurinacional para su discusión y aprobación, en los términos que prevé la Constitución Política del Estado. Dicha aprobación debe darse dentro de las treinta primeras sesiones²⁵, normalmente los últimos meses del año anterior al que se presupuesta. La Asamblea Legislativa aprueba, mediante ley, el Presupuesto General del Estado, que se conoce con el nombre de Ley Financial. Conforme a la Constitución Política del Estado, si La Asamblea no aprueba el proyecto de presupuesto presentado dentro del término de 60 días, éste adquiere automáticamente fuerza de Ley.

Para las Gobernaciones, Gobiernos Municipales y las Universidades Públicas, conforme a la autonomía reconocida por la Constitución Política del Estado, sus presupuestos son aprobados por sus propias instancias legislativas o resolutivas. Estos presupuestos deben ser remitidos al Ministerio de Economía en los plazos establecidos por éste, para ser anexados al PGE que trata y aprueba la Asamblea Legislativa Plurinacional.

2. Ejecución presupuestaria

La ejecución presupuestaria es el conjunto de actividades destinadas a dotar de recursos a las Unidades Ejecutoras de las distintas entidades del Sector Público, para que puedan producir bienes y prestar servicios conforme al programa de operaciones anual de la institución y de acuerdo a procedimientos administrativos establecidos. Implica la ejecución de los montos programados en el presupuesto, incluyendo las obligaciones como el pago de deuda, pensiones y otros.

La ejecución del presupuesto es responsabilidad de cada entidad, de la máxima autoridad ejecutiva y de todos los servidores públicos involucrados en el ámbito de sus competencias.

²⁴ Documento emitido cada gestión por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, que establece las disposiciones generales para la formulación, aprobación y presentación de los Anteproyectos de Presupuesto Institucionales para las entidades del Sector Público, y que dispone los lineamientos fundamentales de la Política Presupuestaria, responsabilidades y la técnica de formulación del presupuesto.

²⁵ Las sesiones de la Asamblea se inician el 6 de agosto de cada año y son permanentes.

De acuerdo a la Ley de Administración Presupuestaria, las entidades públicas no pueden ejecutar gasto alguno con cargo a recursos no declarados en sus presupuestos aprobados.

Modificaciones presupuestarias

Son cambios al presupuesto aprobado para cada gestión fiscal, conforme al principio de flexibilidad del presupuesto, con el objeto de actualizar la programación anual en función de aspectos coyunturales no previstos en el presupuesto aprobado. Las modificaciones presupuestarias se clasifican en traspasos interinstitucionales, traspasos intra-institucionales y presupuestos adicionales. Según el tipo y alcance de la modificación presupuestaria, existen diferentes instancias de aprobación.

3. Seguimiento y evaluación presupuestaria

Cada entidad pública y en forma periódica debe realizar el seguimiento de la ejecución del presupuesto a través de reportes de ejecución financiera del presupuesto, relacionándolo con la ejecución física prevista en el Programa de Operaciones Anual. De igual manera, debe llevar a cabo, durante el ejercicio del gasto y al cierre del mismo, la evaluación de la ejecución del presupuesto, vinculando ésta con el cumplimiento de los objetivos de gestión previstos. Esta información debe ser enviada al Ministerio de Economía, con fines de seguimiento y evaluación.

Además del control interno previo y posterior, existe el Sistema de Control Externo Posterior que se aplica por medio de la auditoría externa de las operaciones ya ejecutadas. Estas auditorías son enviadas a la Contraloría General del Estado, institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquéllas en las que el Estado tenga participación o interés económico.

4.2. Definición de criterios de análisis

A continuación, se presentará información y datos para tener un acercamiento de los recursos que el nivel central asigna hacia fines relacionados al cambio climático. Para esto, se ha trabajado en la sistematización de los datos del Presupuesto General del Estado (PGE) aprobado inicialmente para cada gestión. Se utilizan datos del presupuesto aprobado que reflejan la intención de gasto, pero que puede sufrir reformulaciones. Este proceder se debe a que actualmente no se cuenta con información pública detallada de la ejecución presupuestaria para los años 2014 y 2015, que permita realizar un análisis sectorial.

Por otro lado, se ha considerado solamente el gasto que realizan las instituciones del órgano ejecutivo del nivel central (es decir los diferentes ministerios) y las Instituciones Descentralizadas²⁶, cuyas atribuciones y gastos tienen relación con el tema de Cambio Climático. Y se ha tomado como referencia principal de la sistematización de los datos del presupuesto las cate-

²⁶ Las instituciones Descentralizadas, a pesar de esta denominación, son entidades que dependen del nivel central, con presupuesto propio y atribuciones específicas.

gorías programáticas de programas, proyectos y actividades, las cuales reflejan los productos que cada institución ofrece conforme a su atribución.

El análisis se ha realizado con base en nueve de los sectores que plantea la metodología del Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe (GFLAC)²⁷, y que serían los priorizados en Bolivia. Tenemos los sectores de bosques, energía, medio ambiente, residuos, hídrico-saneamiento, agricultura, industria, transporte y desastres.

4.3. Identificación de partidas presupuestales a proyectos de y/o asociados a Cambio Climático

Para fines de tener una idea de la magnitud de recursos asignados a Cambio Climático en relación al tamaño del gasto público o presupuesto total del país, inicialmente se muestra el monto total de los presupuestos generales de las gestiones 2014 y 2015.

El Presupuesto General del Estado es la sumatoria del Presupuesto de todas las instituciones públicas, incluyendo las empresas públicas.

Tabla 12. Presupuesto General del Estado (Consolidado) 2014 Y 2015

2014		2015	
Millones de bolivianos	Millones de \$US	Millones de bolivianos	Millones de \$US
195,410	28,485	221,181	32,242

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas – PGE 2015

Cabe señalar que durante la última década el presupuesto ha crecido significativamente. Esto se ha debido a los mayores recursos que el país ha recibido principalmente de la venta de recursos naturales como el gas y con el nuevo enfoque de Estado, el cual tiene una mayor presencia en la economía.

A continuación, un cuadro que presenta el Presupuesto que las diferentes instituciones del órgano ejecutivo del nivel central asignan a fines relacionados al Cambio Climático.

Tabla 13. Presupuesto relacionado al cambio climático nivel central e instituciones descentralizadas 2014-2015 en relación al presupuesto general del Estado (millones de bolivianos)

	2014	2015
Presupuesto relacionado a Cambio Climático en millones de Bolivianos	1.731	1.773
Presupuesto General del Estado en millones de Bolivianos	195.410	221.181
Presupuesto C.C./PGE	0,9%	0,8%

²⁷ El Manual de análisis de financiamiento internacional y presupuesto nacional en materia de cambio climático del Grupo de Financiamiento Climático para Latinoamérica y el Caribe (GFLAC) plantea el análisis del estatus de la asignación presupuestal en materia de cambio climático y o asociadas, identificando y sistematizando las actividades en diferentes sectores, que implican medidas relacionadas con la reducción de emisiones y con la reducción de vulnerabilidad.

Inicialmente, se puede observar que los montos que el nivel central (incluyendo las entidades Descentralizadas) asigna a temas relacionados al cambio climático son bastante reducidos en comparación al total del presupuesto del Sector Público, no llegan a 1% en ninguna de las dos gestiones del análisis (0,9% y 0,8% respectivamente).

Si bien se observa un incremento mínimo de 2% en la asignación entre los dos años analizados, por las limitaciones de la información que se explican más adelante, el cálculo corresponde solo a una aproximación, por lo que no es posible aseverar que haya una tendencia de aumentar estos gastos. Asimismo, los datos no fueron deflactados, puesto que por tratarse de cifras del presupuesto, estas ya consideran la inflación estimada para la gestión.

4.4. Estimación de prioridades de Inversión en sectores analizados

Como se observa en el siguiente cuadro, el sector con mayores recursos relacionados a Cambio Climático es transportes con 92% y 75% sobre el total, para las gestiones 2014 y 2015 respectivamente. El peso de este sector es determinante en los resultados, puesto que sin estas inversiones las asignaciones a Cambio Climático serían mínimas.

Tabla 14. Presupuesto relacionado al cambio climático nivel central e instituciones descentralizadas 2014-2015 por sector

	2014			2015		
	En Bolivianos	Dólares	%	En Bolivianos	Dólares	%
Agricultura	36.411.578	5.307.810	2,1%	333.732.012	48.648.981	18,8%
Bosques	47.423.237	6.913.008	2,7%	50.667.117	7.385.887	2,9%
Desastres Naturales	232.888	33.949	0,0%	232.888	33.949	0,0%
Energía	5.395.005	786.444	0,3%	20.380.249	2.970.882	1,1%
Hídrico y Saneamiento	14.744.754	2.149.381	0,9%	9.539.327	1.390.572	0,5%
Industria	650.250	94.789	0,0%			0,0%
Medio Ambiente	35.651.848	5.197.062	2,1%	22.540.490	3.285.786	1,3%
Residuos	63.600	9.271	0,0%	1.357.332	197.862	0,1%
Transporte	1.590.626.283	231.869.721	91,9%	1.334.051.214	194.468.107	75,3%
Total general	1.731.199.443	252.361.435	100%	1.772.500.629	258.382.016	100%
Recursos Externos		7%			38%	
Internos		93%			62%	

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto General del Estado

Las inversiones del sector transportes, relacionadas al cambio climático se refieren a la construcción del teleférico La Paz – El Alto en el presupuesto 2014, la construcción de ferrocarriles en el oriente en el presupuesto 2015 y el programa de reconversión vehicular a gas en ambos años. Se puede señalar que no necesariamente son proyectos asignados específicamente a una política sobre Cambio Climático, pero suponen un beneficio potencial para reducir emisiones.

En la gestión 2015, se observa una asignación relativamente significativa a cambio climático, de casi 19%, en el sector agricultura. Las asignaciones en los demás sectores son mínimas y sus variaciones de un año a otro no tienen mayor incidencia sobre el total.

El incremento en la asignación para el sector agricultura entre los dos años, se debe a que en 2015 se tiene un programa de “soberanía alimentaria e iniciativas alimentarias” que no estaba considerado en la gestión 2014.

Mientras tanto, en el caso del sector energía, el incremento significativo que se observa obedece principalmente a nuevos proyectos que se implementan desde 2015, principalmente el fortalecimiento del uso de energías alternativas financiado con recursos de donación.

A continuación se presenta, de manera resumida, los principales tipos de proyectos o programas que se han incluido en cada sector:

- **Agricultura:** Soberanía alimentaria, agricultura familiar, intensificación sostenible de la producción, etc.
- **Bosques:** corresponde principalmente a programas y proyectos de forestación y reforestación.
- **Desastres Naturales:** Gestión de riesgos
- **Energía:** principalmente proyectos de energías alternativas
- **Hídrico y Saneamiento:** Plan de Cuencas y otros
- **Industria:** Construcción de un parque industrial ecológico.
- **Medio Ambiente:** Políticas de Medio Ambiente y Cambio Climático, y diferentes proyectos.
- **Residuos:** Reciclaje y gestión integral de residuos
- **Transporte:** Ferrocarriles, teleférico y reconversión vehicular a gas.

En general, los datos encontrados muestran que las asignaciones en Cambio Climático son objetivos de diferentes sectores y no políticas específicas para este tema, pero que coadyuvan o están relacionados al mismo.

Por otro lado, con relación al financiamiento, aproximadamente 93% y 62% del presupuesto para cambio climático es financiado con recursos internos, para las gestiones 2014 y 2015 respectivamente, y una menor parte con Donaciones y Créditos.

La diferencia entre la proporción del presupuesto financiado con recursos externos e internos entre una gestión y otra, se debe justamente por el peso significativo que tienen algunos proyectos como ser el teleférico en la gestión 2014 financiado con recursos internos y la construcción de ferrocarriles para la gestión 2015, con una asignación mayor de recursos externos en relación al año anterior.

Por otro lado, en relación a la identificación del presupuesto desglosado entre acciones de mitigación y adaptación, se puede señalar que el peso preponderante de los proyectos en transporte, señalados anteriormente, y que corresponden a acciones de mitigación, provocan que se tenga un resultado total, en el cual la gran mayor parte del presupuesto asignado a Cambio Climático es en mitigación.

Tabla 15. Presupuesto relacionado al cambio climático nivel central e instituciones descentralizadas 2014-2015 por tipo de acción (millones de bolivianos)

	2014	%	2015	%
Mitigación	1.616.834.550	93%	1.379.286.207	78%
Adaptación	17.985.162	1%	25.028.370	1%
Ambos	96.379.731	6%	368.186.052	21%
TOTAL	1.731.199.443	100%	1.772.500.629	100%

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto General del Estado

Si descontamos el sector transportes, se tiene que la mayor parte del presupuesto en cambio climático corresponde a “ambos” componentes, es decir, asignaciones que significan acciones tanto adaptación como mitigación.

4.5. Elaboración de recomendaciones para el diseño y asignación de presupuesto y para el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los recursos asignados al combate del cambio climático

Con base en el análisis realizado, se puede señalar que en general las asignaciones relacionadas a Cambio Climático son mínimas y difíciles de identificar claramente en el presupuesto.

Uno de los elementos que es determinante para que un sector o fin cuente con mayores asignaciones de recursos es la base social que defiende e incide por un mayor presupuesto, como ejemplo el Magisterio en el caso de educación, los policías para su sector, etc. En el caso de Cambio Climático, el Estado (en sus diferentes niveles) no tiene una contraparte que incida, que realice seguimiento o con la cuál negociar un presupuesto o mejoras en el presupuesto.

En este sentido, una perspectiva sería trabajar inicialmente en la sensibilización de la población y en crear una estructura (plataformas, redes u otras) que defienda o impulse asignaciones mayores para el Cambio Climático. Una estructura de estas características, de igual manera, podría ser la instancia que relice el seguimiento a estas inversiones.

4.6. Identificación de barreras para el análisis

Inicialmente, para la elaboración del documento, se solicitó a los diferentes Ministerios información sobre los gastos e inversiones relacionados al Cambio Climático y se llevaron a cabo entrevistas para contar con información sobre la ejecución y profundizar y detallar el estudio. Sin embargo, no se tuvo respuesta positiva, razón por la cual el documento fue elaborado de manera independiente y con la información pública limitada disponible.

Se debe señalar igualmente que la información del presupuesto no contiene ninguna clasificación que permita identificar directamente los gastos relacionados a Cambio Climático, por lo que los resultados que se presentan en este documento corresponden a una aproximación de las asignaciones destinadas. Este cálculo se realizó con base en la metodología del GFLAC.

Otras clasificaciones podrían ser útiles para esta tarea, sin embargo, no son plenamente utilizadas. Si bien existe un clasificador por sector económico, el presupuesto que es publicado no presenta esta estructura de la información. De igual manera, no se tiene información del presupuesto según la clasificación por función y finalidad. Esta limitación le resta al presu-

puesto público su cualidad como instrumento de planificación y evaluación de las políticas y gestión pública.

Es por esta razón que la información que se ha utilizado, como se mencionó anteriormente, es la de las categorías programáticas del presupuesto. Y se ha utilizado la descripción o denominación de las categorías programáticas para identificar si el presupuesto asignado a una categoría programática corresponde a un sector relacionado a cambio climático.

Al respecto, en muchos casos, la descripción o denominación (que tiene una extensión reducida) que se le asigna a una categoría programática no necesariamente contiene la información suficiente para determinar con certeza que sea un proyecto o programa relacionado al cambio climático. Debido a ello, pueden haberse omitido algunas acciones que realiza el Estado, como también podría haberse sobreestimado el cálculo total. Asimismo, al interior de una categoría no es posible determinar si todo el presupuesto que contiene corresponde a cambio climático o disgregar este presupuesto en ese sentido.

Por otro lado, en algunos casos, la descripción de la categoría programática tampoco es suficiente para poder determinar si se refiere a mitigación o adaptación, o si es de alcance nacional, regional o local, por lo que esta información también podría tener un margen de error.

4.7. Elaboración de recomendaciones presupuestales

Al ser muy difícil identificar claramente los montos asignados hacia Cambio Climático en el presupuesto, existirían dos posibles vías para avanzar en este tema.

Por un lado, se requiere que el Estado pueda crear una clasificación o incorporar en alguno de los clasificadores el ítem Cambio Climático, que esta información sea utilizada a momento de formular el presupuesto y que sea de acceso público. De lo contrario, sería necesario construir, desde las instituciones de sociedad civil que trabajan este tema y realizan seguimiento, una metodología para el cálculo del presupuesto en Cambio Climático en Bolivia bajo las actuales características de presentación de la información presupuestaria. Esto podría realizarse creando ponderaciones de contribución de las diferentes categorías programáticas del presupuesto de los diferentes sectores, hacia el cambio climático.

Finalmente, como propuesta para futuras investigaciones, sería importante realizar un análisis del Presupuesto en Cambio Climático considerando además el presupuesto de los Gobiernos subnacionales (Gobernaciones y Gobiernos Municipales), para tener el panorama de las asignaciones en su totalidad. Especialmente si tomamos en cuenta que en Bolivia hay una apuesta por las autonomías de los Gobiernos subnacionales como un paso hacia una mayor descentralización, y que estas instancias son encargadas de la ejecución de una parte significativa del presupuesto, principalmente de inversión.

III

Conclusiones y Recomendaciones

El análisis del financiamiento internacional y nacional en materia de cambio climático muestra que, por el momento, aún existen retos importantes para asegurar suficientes fondos dirigidos de manera adecuada y efectiva a atender esta problemática. Esto sucede en un contexto en el que Bolivia ya cuenta con cierta institucionalidad enfocada a cambio climático, así como un marco legal y de política pública que reconoce que este tema es prioritario para el país y que las decisiones y acciones de mitigación y adaptación deben llevarse a cabo de manera participativa. Para cumplir con estas metas y fortalecer la política pública en la materia, el estudio arroja luz sobre diversas medidas que deben ser puestas en marcha por el Estado boliviano. A continuación se presentan las principales conclusiones y recomendaciones divididas para el financiamiento internacional y el presupuesto público.

Internacional

- » De acuerdo al estudio y análisis realizado sobre el financiamiento actual en Bolivia, se observa que los recursos financieros están llegando para otras áreas, sin priorizar la temática de cambio climático. De los proyectos y recursos que se estiman van a cambio climático, la mayor parte lo hace a adaptación. En cuanto a los sectores, priman los proyectos para agua y manejo de riesgos.
- » A nivel gubernamental, Bolivia presenta una falencia al no contar con una instancia que efectivamente centralice y vele por todo el procedimiento de financiación de programas y proyectos contra el cambio climático. Esta situación, ha generado un grado de desconocimiento e inadecuada priorización y asignación de fondos para iniciativas que sean de gran impacto y resultados, tanto en adaptación, como mitigación o ambas.
- » En este sentido, reviste de suma importancia la búsqueda de financiamientos acorde con la problemática de cambio climático, ya sea dentro de la estructura financiera internacional u otras fuentes paralelas. En su caso, es preciso una mayor adecuación de procedimientos y requisitos del sistema global.
- » Con respecto a barreras encontradas para el análisis, indicar que la cooperación internacional en Bolivia relativamente maneja el financiamiento para el cambio climático, ya que no se ha observado la existencia de un sistema, ni mecanismos que estén destinados a facilitar la identificación clara y efectiva de estos recursos con resultados cuantificables y sostenibles.
- » Una debilidad identificada es la ausencia de información oportuna de algunos cooperantes, los cuales no forman parte del presente estudio por la limitación de tiempo para la elaboración del análisis. Sin embargo, a futuro podría profundizarse en aspectos tanto cualitativos como cuantitativos y en otras temáticas, como la evaluación de impacto, transparencia, género, equidad y sostenibilidad.

- » La participación de la sociedad civil, mediante programas de información y concientización, es de vital importancia, así como la capacitación en las instituciones para incrementar la formación de profesionales en la elaboración y evaluación de proyectos en la materia. En este sentido, la difusión de los mecanismos de control social y participación existentes en la normativa nacional amerita su difusión y aplicación.

Nacional

- » Es necesario fortalecer la institucionalidad de la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (APMT).
- » Asimismo, se propone la creación de una Ley de Cambio Climático que norme al gobierno, en todas sus instancias, al sector privado, académico, organizaciones sociales y sociedad civil en general a trabajar de manera conjunta y articulada para hacer frente a este problema global que, de no atenderse, implicará para nuestro país severos costos ambientales, sociales y económicos.
- » En ese marco, un instrumento central para cumplir con los objetivos de esta ley es el Presupuesto General del Estado Plurinacional, que debe permitir cumplir con los compromisos internacionales a los que se adscribió Bolivia en esta materia a través de la asignación, transversal y transparente, de recursos públicos para acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.
- » En esa línea, el gobierno debe asignar recursos de manera transversal a los diferentes sectores económicos y unidades responsables para la implementación de acciones, programas, proyectos y actividades concretas orientadas a la mitigación y la adaptación del cambio climático.
- » También esto implica que instancias del gobierno deban rendir cuentas sobre sus políticas y acciones concretas referidas al combate del cambio climático, para lo cual debe transparentar la información sobre los recursos que destina para este fin. Con esta información, instancias del legislativo y ciudadanía en general contarán con la suficiente información para analizar y evaluar la adecuación de la política para enfrentar los desafíos del calentamiento del planeta, en lo que respecta a nuestro país.
- » En este mismo tema presupuestario, se puede señalar que es muy difícil identificar claramente los montos asignados hacia Cambio Climático con la información disponible, la estructura y clasificación del presupuesto público en Bolivia.
- » Al efecto, para tener un mejor acercamiento de lo que representaría el presupuesto en Cambio Climático, se requiere que el Estado pueda incorporar este ítem en alguna clasificación y que se publique con el presupuesto; o, de lo contrario, elaborar una metodología específica para el cálculo del presupuesto en Cambio Climático en Bolivia.
- » Por otro lado, también se puede observar que en general las asignaciones presupuestarias relacionadas a Cambio Climático son mínimas en relación a los montos totales del Presupuesto General del Estado Plurinacional.

- »» El sector con la gran mayoría de los recursos relacionados a Cambio Climático es transportes, pero se refiere a inversiones no tan directamente relacionadas a los objetivos de adaptación o mitigación, sino que responde a otras metas. Y en general, las asignaciones presupuestarias identificadas mayormente no son proyectos que forman parte de una política sobre Cambio Climático, sino que coadyuvan desde otros sectores.
- »» Finalmente, en el tema presupuestario y específicamente en relación a las perspectivas hacia futuro, el reto está en desarrollar acciones de incidencia y cabildeo político para que se asignen mayores recursos hacia proyectos de mitigación o adaptación al Cambio Climático; esto a partir de procesos de sensibilización sobre este tema y posteriormente la conformación de una estructura (plataformas, redes u otras) desde la población o sociedad civil se constituya en contraparte del Estado para impulsar mayores asignaciones presupuestarias a combatir el Cambio Climático y procesos de seguimiento y monitoreo de dicha acciones.
- »» Por otra parte, se debe diseñar una Política Nacional de Cambio Climático, que dé lugar a un Plan Nacional de Cambio Climático, y que forme parte del Plan Nacional de Desarrollo del país.
- »» También una mayor difusión de información sobre las políticas, proyectos relacionados con el cambio climático y su financiamiento.
- »» Incorporación de otros actores para una participación y contribución a las políticas públicas a través de estudios, investigación, incidencia y sensibilización, tales como Universidades, ONGs, sector privado, fundaciones, etc.
- »» Promover un mayor grado de conciencia y educación en la sociedad civil en general sobre el cambio climático y el rol de la población.
- »» Los gobiernos autónomos departamentales, municipales e indígena-originario-campesinos tienen competencias y acciones específicas relacionadas con medio ambiente y cambio climático. Por esta razón, a futuro será importante una planificación e implementación vertical de la política de cambio climático nacional desde el gobierno central hacia los gobiernos sub-nacionales, así como un fortalecimiento a su institucionalidad y seguimiento al financiamiento que estos niveles utilizan y el destino de estos recursos.
- »» Asimismo, sería fundamental incorporar en el análisis a los gobiernos sub-nacionales para contar con un panorama de la totalidad del presupuesto asignado a Cambio Climático.

IV

Bibliografía

- Agenda Patriótica 2025.
- Clasificadores Presupuestarios 2015, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.Ley
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE).
- Convenio sobre la biodiversidad biológica, http://www.inbio.ac.cr/estrategia/coa-bio/Convenio_Diversidad_Biolog.html#Signatarios_Convenio
- Decreto Reglamentario de la Ley Madre Tierra No 1696.
- Decreto Supremo 29894 Organización del Órgano Ejecutivo http://www.vipfe.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=categoria_vista&id=573&idc=2130&id_item=728
- Entrevistas o contactos personales con la Delegación de la Unión Europea, CAF, AECID, ASDI, CIDA, CICCOC, BM, Embajada Británica, Embajada Real de Dinamarca, PNUD/GEF, GIZ, FAO, BID, FIDA, PMA, COSUDE, FONPLATA, CEPAL y JICA cuyos formularios llenados de 13 organismos forman parte de la matriz.
- “Guía para la Interpretación y el análisis del Presupuestos General de la Nación” para Parlamentarios. (Fundación Jubileo, 2da edición 2008).
- No. 1576 de aprobación y ratificación de Bolivia de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización.
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez.
- Ley 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, <http://www.gacetoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar> y <http://www.ftierra.org/index.php/recursos-naturales/110-ley-n-300-marco-de-la-madre-tierra-y-desarrollo-integral-para-vivir-bien>
- Ley 1333 de Medio Ambiente.
- Ley 1988 de ratificación del Protocolo de Kyoto.
- Ley 2042 de Administración presupuestaria de 21 de diciembre de 1999
- Liga de Defensa del Medio Ambiente. Manual de capacitación en modelos integrales de intervención para la adaptación al cambio climático. Programa de Reducción de la Vulnerabilidad de los Medios de Vida ante el Cambio Climático. La Paz – Bolivia. 2011.
- Marco de los Diferentes Enfoques y Enfoques no Basado en los Mercados, Ministerio de Medio Ambiente y Agua, sep. 2014
- Memoria 2014 de la Cooperación Suiza en Bolivia, 2014
- Normas Básicas del Sistema de Presupuesto, Resolución Suprema 225558 de 1 de diciembre de 2005.
- Nota de solicitud de reunión al VIPFE.
- Notas dirigidas a las diferentes Agencias y Organismos de Cooperación Internacional.

- Política Plurinacional de Cambio Climático (Documento de Trabajo), Ministerio de Medio Ambiente, Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, 2015.
- Presupuesto General del Estado 2014 – Ley No. 455 y PGE 2015 – Ley No. 614
- Programa ambiental de Bolivia, <https://sites.google.com/site/marconormativoambiental/bolivia>

