



TRANSPARENCIA  
MEXICANA



RESUMEN EJECUTIVO

*Mapa del financiamiento climático en México*

## PRESENTACIÓN

Los impactos sociales, ambientales y económicos ocasionados por el cambio climático han generado un sistema de negociaciones y acuerdos internacionales para que, entre otras medidas, los países más ricos cooperen con recursos financieros en las acciones globales en atención al fenómeno climático. Bajo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, estos países ricos – que históricamente han emitido mucho más gases de efecto invernadero (GEI) a la atmósfera – deberán financiar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en los países más pobres y más vulnerables – que históricamente también tienen menores responsabilidades por el acúmulo de GEI. En los acuerdos más recientes, los países ricos se han comprometido a alcanzar el valor de USD 100 bi anuales en este financiamiento climático.

A nivel local, cada país determina de qué forma ha de asignar y distribuir los recursos, nacionales o de cooperación internacional que recibe, para diseñar e implementar programas y proyectos que contribuyan a la adaptación del país, y en su caso mitigar las emisiones causantes del problema con el fin de transitar hacia un desarrollo bajo en emisiones.

Conocer cómo han sido distribuidos los recursos destinados hasta la fecha de la cooperación internacional y del financiamiento de un país para atender el cambio climático es una tarea compleja. Al momento de buscar a cuáles han sido los fondos recibidos, a quién fueron entregados, cómo han sido utilizados, y quiénes han sido los destinatarios finales de los recursos, se puede descubrir que la información disponible aún requiere de un trabajo importante para la sistematización y seguimiento de estos recursos.



Conocer con precisión cómo han sido distribuidos los recursos destinados a la fecha, tanto de la cooperación internacional como de los fondos públicos para atender el cambio climático, es una tarea compleja. Debido a que aún no se cuenta con mecanismos que sistematicen y den seguimiento a la información sobre los recursos del financiamiento climático, de manera que se pueda conocer qué fondos se recibieron, a quién fueron entregados, cómo han sido utilizados, y quiénes han sido los destinatarios finales de dichos recursos.

En México, identificar cuál ha sido el monto total destinado para la atención del cambio climático; cuáles han sido los recursos financieros obtenidos por cooperación internacional y cuáles han sido otorgados mediante el presupuesto federal, son algunas de las preguntas cuya respuesta aún no se conoce con precisión.

Para responder a estas preguntas y conocer el estado del financiamiento climático en México, Transparencia Mexicana elaboró el **Mapa del financiamiento climático** en México. Este mapa fue realizado con el objetivo de: 1) reconocer y registrar los flujos financieros nacionales e internacionales que han sido dirigidos a la atención del cambio climático en el país; y 2) identificar la estructura institucional existente en el país involucrada en el financiamiento climático. De forma preliminar, con base en los resultados del Mapa del financiamiento climático en México, se ha obtenido que de 2009 a 2012 el financiamiento nacional e internacional destinado en el México para el cambio climático, alcanza un aproximado de 69,174 millones de pesos.

El **Mapa del financiamiento climático** en México es realizado en el marco del Programa de Integridad en la Gobernanza Climática (**Climate Governance Integrity Programme**), una iniciativa global en la que participan nueve países con capítulos nacionales de Transparencia Internacional (TI): Bangladesh, Indonesia, Kenia, Maldivas, México, Papúa Nueva Guinea, Perú, República Dominicana y Vietnam.

## CAMBIO CLIMÁTICO Y EL CONTEXTO MEXICANO

- A nivel internacional la contribución de México en la aceleración del cambio climático es alta, pues contribuye con el 1.6% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI), lo que ubica al país en la 13.<sup>a</sup> posición mundial de emisores de GEI. Las emisiones totales del país en 2010 fueron de 748,252.2 (GgCO<sub>2</sub>e). **En términos per capita, México emite 4.0, mientras en Canadá las emisiones son de 15.3 y en los Estados Unidos alcanzan 17.2 (mT CO<sub>2</sub>e) <sup>1</sup>.**
- Así, mientras México, **en términos absolutos**, es de los países con una alta contribución a las emisiones de GEI, también es considerado un país altamente vulnerable. Esto debido a que el 15% de su territorio, 68.2% de su población y 71% de su PIB, están expuestos a los impactos adversos del cambio climático <sup>2</sup>.
- México ha sido un país activo en la promoción de una política internacional para la adaptación y mitigación del cambio climático. Desde la firma y ratificación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), México ha creado políticas a nivel nacional para la atención de este fenómeno. En 2005 se creó la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) que entre las políticas desarrolladas, elaboró en 2007 una Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENACC) y en 2009 creó el Programa Especial de Cambio Climático (PECC). El PECC integra 105 objetivos y 294 acciones de mitigación y adaptación, con la meta de reducir 50% de las emisiones de GEI en 2050 con base en el año 2000. Para cumplir esta meta, México tiene que reducir 51 MtCO<sub>2</sub>e con relación al escenario tendencial <sup>3</sup>.

<sup>1</sup> UN Data, 2009.

<sup>2</sup> Luis Miguel Galindo, La Economía del Cambio Climático en México, Semarnat 2009.

<sup>3</sup> El escenario tendencial se refiere a la situación que prevalecería en el supuesto caso de no realizar esfuerzos adicionales a los consignados en las estrategias y políticas en la materia.



Para cumplir con sus metas de reducción de GEI, **México necesita administrar los recursos nacionales y las inversiones internacionales** recibidas para dirigir estos fondos a proyectos que coadyuven en las acciones de mitigación y adaptación del cambio climático. Para tener un marco general de los fondos existentes en México para cambio climático, a continuación se presentan los montos que hasta la fecha de la realización de esta investigación se han podido estimar.



## FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL: ¿CUÁNTO HA LLEGADO A MÉXICO?

- De 2009 a 2012, **México ha recibido de cooperación bilateral para la atención del cambio climático cerca de 9,920 millones de pesos (mdp).**<sup>4</sup>
- **Las agencias de cooperación bilateral que más han destinado recursos en México para la atención del cambio climático son:** Agencia de Cooperación Alemana (39,850,561 USD), Agencia de Desarrollo de Estados Unidos de América (USAID, 30,000,000 USD), Embajada Británica (1,678,948 USD), Agencia Francesa de Desarrollo (AFD, 651,734,327 USD), Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (279,727 USD), Agencia Noruega (15,000,000 USD), Agencia de Cooperación Japonesa (4,709,538 USD) y **la cooperación de la Unión Europea** (19,757,979 USD).
- **De 2009 a 2012 México ha recibido de cooperación multilateral para la atención del cambio climático, alrededor de 17,600 mdp.** Este monto incluye: Fondos del Banco Mundial –BM– (1,103,600,000 USD), Banco Interamericano de Desarrollo, –BID– (78,492 USD) y del Global Environmental Facility –GEF– (250,168,450 USD).

<sup>4</sup> El total acumulado por cooperación internacional fue estimado en dólares y convertido a pesos mexicanos con una tasa de cambio de 12.67 USD/MXN. Aplica para todas las cifras expresadas en MXN.



- Otras fuentes de **cooperación internacional** han destinado a México para cambio climático una suma de 140 mdp. En estas fuentes se considera: el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA, 5,000,000 USD), el Fondo de Inversión Latinoamericano para REDD+ (2,683,480), Fundación Moore REDD+ (2,000,000), OIMT REDD+ (500,000 USD), COCEF (310,000 USD) y el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal (291,500 USD).
- En el marco de los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kioto (mercado global de carbono) México representa el 5.º país con 157 proyectos, que representan un acumulado de 224 millones de pesos (17,270,735 USD) en venta de certificados de reducción de emisiones.

TOTAL DE RECURSOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE 2009 A 2012 DESTINADOS A MÉXICO PARA LA ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO: **27,884 MILLONES DE PESOS.** <sup>5</sup>

<sup>5</sup> Cifra estimada con base en información disponible en las páginas electrónicas de agencias y fondos de cooperación internacional. El rastreo de datos fue realizado para el período de 2009 a 2012.

## PRESUPUESTO NACIONAL PARA CAMBIO CLIMÁTICO: ¿CUÁNTO HA DESTINADO MÉXICO?

- Hasta 2012 había dos claves presupuestales especiales para cambio climático: el **P005**, que corresponde a los recursos destinados para el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) y la **U022**, para el Programa de Mitigación y Adaptación. En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2013, estas claves desaparecieron. <sup>6</sup>
- El PECC consiste en la integración de actividades que las Secretarías de Estado tenían programadas con anterioridad y que no estaban planeadas directamente para atender el fenómeno climático. Si embargo, por su relación estrecha con la atención del cambio climático, fueron integradas al PECC. Los recursos destinados al PECC no contemplan el desarrollo de las actividades contenidas, sino apenas el proceso de elaboración del Programa y monitoreo de sus acciones.

### ASIGNACIONES PRESUPUESTALES PARA EL DESARROLLO DEL PROGRAMA ESPECIAL DE CAMBIO CLIMÁTICO (PECC) DE 2009 A 2012.

2009-2012	115 MDP.
2011	300 MDP*
2010 A 2012	465 MDP**

**Fuente:** Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF): 2009, 2010, 2011 y 2012.

**Notas:** \* Los 300 mdp asignados en 2011 responden a un monto adicional aprobado por la Cámara de Diputados. \*\*Los 465 mdp asignados de 2010 a 2012 fueron asignados para la clave U022, correspondiente al Programa de Mitigación y Adaptación del cambio climático.

<sup>6</sup> Los recursos destinados al combate del cambio climático están presentados en el Anexo 15 del PEF 2013. No obstante, este cálculo transversal del gasto se limita a las acciones de mitigación y, aún así, los criterios de clasificación no están claros, pues no se separan los gastos con este propósito específico de otros programas/proyectos ambientales.



## FONDOS RELACIONADOS CON CAMBIO CLIMÁTICO ASIGNADOS A CONAFOR DE 2009 A 2013

2009-2013	PROGRAMA DE SERVICIOS AMBIENTALES	2,362 MDP
2009-2011	RESTAURACIÓN	3,446 MDP
2009-2011	CONSERVACIÓN	1,674 MDP
2011	PROGRAMA DE MANEJO FORESTAL COMUNITARIO	603 MDP

**Fuente:** Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF): 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

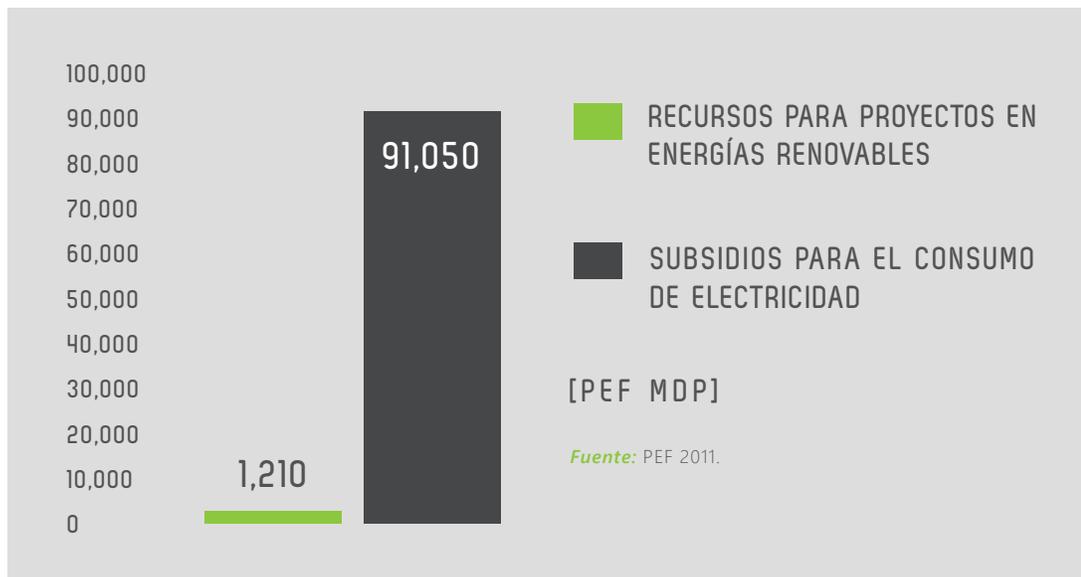
**Nota:** El sector forestal ha sufrido cambios en la manera de reportar y etiquetar recursos en los últimos dos años, por lo que el rastreo de fondos asignados no es preciso.

- En el sector **energético** se asignaron recursos para la Dirección de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Medio Ambiente de la Secretaría de Energía (SENER) por **cerca de 1,459 millones de pesos en 2011**. Esta cifra, de acuerdo con la SENER representaba lo otorgado al Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía. Sin embargo, para el año 2012 se creó una etiqueta especial para el Fondo que recibió **1,379 mdp**. Este monto fue asignado a pesar de, que con base en lo establecido en la Ley de Aprovechamiento de Energía Renovable y Financiamiento para la Transición Energética, anualmente se deben asignar 3,000 mdp para dicho Fondo.
- En el caso de la **Comisión Federal de Electricidad (CFE)**, responsable del aprovechamiento de la energía renovable, para el año 2011, de 324 proyectos, la Comisión sólo asignó recursos para 14 proyectos de energía renovables financiados a través del esquema Pidiregas 7. **En total, para 2011 se asignaron alrededor de 1,210 mdp para proyectos de energía renovable, en comparación con los 91,050 mdp que para el mismo año se asignaron a subsidios para el consumo de electricidad.**

<sup>7</sup> Los Proyectos de Infraestructura Diferidos en el Registro del Gasto (Pidiregas) consisten en financiamientos provenientes de inversionistas privados, donde el Sector Público paga la inversión con recursos presupuestales una vez que los proyectos son culminados.



## EL GASTO EN ENERGÍAS RENOVABLES DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA:



- Para el financiamiento climático, los **fideicomisos públicos** juegan un papel importante. Entre los principales se encuentran: el Fondo Nacional de Desastres (FONDEN), Fondo para el Desarrollo de Estados (FIDEM), Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), Fondo Ambiental Metropolitano, Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, así como los Fondos de Investigación Sectorial del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) que junto con el Fondo por la Transición Energética para 2011 tuvieron un gasto de 28,000 millones de pesos, teniendo una disponibilidad de 87,831 mdp.



TOTAL DE RECURSOS ASIGNADOS EN EL PRESUPUESTO 2009 A  
2012 PARA CAMBIO CLIMÁTICO:

**41,013 MILLONES DE PESOS.**



## ARQUITECTURA NACIONAL DEL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO: ¿QUIÉN ES QUIÉN?

- Las agencias implementadoras de **mayor relevancia para el financiamiento climático en México son el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE).**
- Los **Bancos Nacionales de Desarrollo como agentes fiduciarios** han incrementado su participación en actividades relacionadas con desarrollo sustentable, siendo Nacional Financiera (NAFIN), Banco Nacional de Obras y Servicios Público, S.N.C. (Banobras), Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), y Financiera Rural (FIRA) los de mayor relevancia, siendo los ejecutantes de la mayor parte de los Fideicomisos públicos mencionados.

<sup>8</sup> El cálculo del presupuesto se hizo considerando los principales sectores emisores (energía y bosques) debido a que no se contó con información del sector transporte que permitiera cotejar datos debido a que la Federación se encarga del transporte federal cuyo impacto en emisiones no es tan elevado, siendo el transporte privado y el transporte público los que lo tiene, este último de atribución estatal.



- La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional y Desarrollo (**AMEXCID**) *juega un papel importante en materia de financiamiento internacional, al ser la designada para coordinar los esfuerzos de cooperación internacional*, a través de un registro que permita la transparencia de los recursos.
- La participación del sector privado, la **sociedad civil** representada en grupos articulados como el Grupo de Financiamiento para Cambio Climático en México y otros actores como el Centro Mario Molina representan parte fundamental de la arquitectura financiera, por ser muchos de ellos receptores e implementadores de dichos fondos.
- Las **entidades federativas** también juegan un rol importante en la arquitectura del financiamiento climático al ser receptoras tanto de fondos internacionales como de recursos presupuestales.

## RECURSOS PRESUPUESTALES E INTERNACIONALES RECIBIDOS POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE 2010 A 2012

2010 • 21 MDP

2011 • 21 MDP

2012 • 73 MDP

*Fuente:* Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF): 2010, 2011 y 2012.

*Sonora, Hidalgo, Veracruz, el Distrito Federal, Guerrero y Tabasco son las entidades que más han recibido recursos nacionales e internacionales para proyectos asociados al cambio climático con un total de 127 millones de pesos.*



## RELACIONES INSTITUCIONALES:

### ¿CÓMO OPERAN Y CUÁL ES LA RELACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES?

- La dinámica del financiamiento climático y en general el aparato institucional representado por la CICC y sus grupos de trabajo funcionaron hasta 2012 sin un mandato legal para trabajar. Sin embargo, *la aprobación de la Ley General de Cambio Climático (LGCC) en Junio de 2012 genera modificaciones fundamentales a la arquitectura institucional del financiamiento climático en México.*
- La LGCC establece el mandato jurídico para tratar el tema de cambio climático de manera vertical y horizontal a través del Sistema Nacional de Cambio Climático. En este Sistema participan 13 Secretarías de Estado, Entidades Federativas y Municipios; así como también existen mecanismos para involucramiento de actores no gubernamentales. En términos de financiamiento climático, la LGCC establece la creación del **Fondo para el Cambio Climático** que de acuerdo al Artículo 81 de la Ley, debe alimentarse de la asignación presupuestal y de la cooperación internacional, entre otras fuentes, como pagos por venta de bonos de carbono. El Fondo podría ser el canal que articule la asignación del financiamiento climático para promover un seguimiento sistemático de los recursos. De acuerdo al **PEF 2013, el Fondo cuenta con 150 millones de pesos para operar en su primer año.**
- Los agentes de observancia y evaluación son centrales para el funcionamiento de la arquitectura financiera del cambio climático. En 2010, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) señaló que el recurso destinado al PECC no había sido ejecutado en su totalidad para la implementación del documento. Por esto, la ASF recomendó a Semarnat que debe determinar el costo total de implementación del instrumento para alcanzar los objetivos establecidos.



DE 2009 A 2012 EL  
FINANCIAMIENTO NACIONAL  
E INTERNACIONAL DESTINADO  
EN MÉXICO PARA EL CAMBIO  
CLIMÁTICO, SUMA UN APROXIMADO  
DE **69,174 MILLONES DE PESOS**  
MEXICANOS.<sup>9</sup>

**NOTA:** Las cifras presentadas son cálculos aproximados obtenidos de la información disponible y de carácter público encontrada en documentos oficiales, páginas web y otras fuentes de carácter oficial, por lo que no representan la totalidad de los montos existentes.

<sup>9</sup> Este cálculo no contabiliza el recurso dirigido a sociedad civil, a sector privado y a otros actores que pudieran invertir en materia de cambio climático.

## OTROS MATERIALES EN EL MAPA:

1. Descripciones generales de: financiamiento climático, Ley General de Cambio Climático, Programa Especial de Cambio Climático.
2. Diagramas de la estructura institucional en México para el financiamiento climático.
3. Descripción de más de 50 instituciones involucradas en el financiamiento climático del país: bancos nacionales de desarrollo, agencias bilaterales y multilaterales; organismos descentralizados, ONG's, gobierno, entre otros.
4. Base de datos de 80 proyectos identificados con fondos nacionales o internacionales para la atención del cambio climático.
5. Panorama general de las acciones implementadas en los estados para el cambio climático.

El Informe completo del Mapa del financiamiento climático en México elaborado por Transparencia Mexicana está en proceso de edición y sus resultados se presentarán en la *Reunión Regional del Programa de Integridad en Gobernanza Climática (Climate Governance Integrity Programme)*.

Para mayor información sobre el Programa, visite:

[www.tm.org.mx/cgip](http://www.tm.org.mx/cgip)