

## **Programa de Manejo Sostenible de Bosques – PMSB (HO-L1179)**

**Componente 3: Análisis y propuesta de una plataforma de gobernanza  
y un mecanismo financiero para mejorar el acceso a financiamiento  
climático y su implementación coordinada en Honduras**



### **Informe Final**

**Presentado por José Luis Gómez**

**Septiembre 2016**

## 1. Resumen Ejecutivo

Este informe tiene por objeto contribuir al diseño de una plataforma de gobernanza efectiva y un mecanismo financiero y operativo que mejoren la capacidad de Honduras para acceder a financiamiento climático así como para implementar los recursos gestionados de una forma coordinada y articulada, en el marco de las prioridades de la política pública.

La plataforma de gobernanza y el mecanismo financiero deben ser instrumentales para lograr los principales objetivos de esta política nacional:

1. Reducir de manera significativa la vulnerabilidad climática de la sociedad hondureña mediante capacidades adaptativas mejoradas y mayor resiliencia, aprovechando los cobeneficios para la población;
2. Minimizar los impactos negativos del cambio climático; y
3. Aprovechar las oportunidades asociadas a las estrategias de adaptación y mitigación, incentivando el desarrollo económico en una senda baja en carbono, con producción sostenible y consumo responsable.

Las recomendaciones que se presentan a continuación son el resultado del análisis del marco institucional para el cambio climático en Honduras, que ha incluido consultas al más alto nivel del gobierno. Las propuestas tienen el propósito de mejorar la gobernanza a partir de la institucionalidad existente, pero teniendo en cuenta la necesidad especial y apremiante de adoptar un enfoque intersectorial y coordinado que permita que el país enfrente con éxito y eficacia los retos y oportunidades asociadas al fenómeno del cambio climático.

La primera medida para establecer una gobernanza más efectiva consiste en poner en marcha una instancia superior de carácter colegiado que, al más alto nivel ejecutivo, asuma la responsabilidad de tomar decisiones y adoptar lineamientos de política pública sobre cambio climático. Esta instancia (Comité Ejecutivo para el Cambio Climático, CECC) tiene por objeto facilitar la articulación entre las principales entidades públicas con capacidad y funciones frente al cambio climático, favoreciendo la transversalidad, la cooperación y el enfoque intersectorial.

El Comité también tiene la responsabilidad de adoptar reglas de juego que estimulen la alineación de la cooperación internacional con las prioridades de política pública, incrementando su concurrencia con la inversión de recursos nacionales. Entre estas se incluyen la preparación de una Hoja de Ruta que enmarque la cooperación futura en cambio climático y la suscripción de uno o más Memorandos de Entendimiento entre el Gobierno y las distintas agencias cooperantes que tienen acciones en el país.

La segunda recomendación agrupa un conjunto de acciones dirigidas a mejorar la capacidad para acceder a recursos existentes en diferentes fuentes de financiamiento internacional y para asignar estos recursos a las prioridades de la política pública. Para lograr este objetivo y ajustar la arquitectura financiera para el cambio climático se proponen las siguientes medidas:

1. La creación y puesta en operación de un órgano con independencia técnica, que tendrá por objeto fungir como una instancia articuladora de la política pública de cambio climático, sin detrimento de las competencias y facultades que pudieran tener otras

- entidades. Este órgano (mecanismo financiero y operativo) operaría un sistema de múltiples cuentas (programas y/o proyectos de cambio climático);
2. La acreditación de SEFIN ante el Fondo Verde para el Clima (FVC) como Entidad Nacional Implementadora (ENI);
  3. La activación de la Unidad de Gestión Económica y Financiera para el Cambio Climático (SEFIN/UGEFCC), creada por la Ley de Cambio Climático, con el objeto de apoyar la gestión de recursos financieros y adelantar el seguimiento y registro presupuestal y financiero de las inversiones climáticas que se hagan en el país;
  4. La preparación y adopción de un Plan de Inversiones en Cambio Climático; y
  5. La celebración de acuerdos explícitos de cooperación entre el Gobierno y entidades cooperantes acreditadas ante las principales fuentes internacionales de financiamiento climático, con el fin de formular proyectos y programas que respondan a las prioridades de la política pública frente al cambio climático.

La ruta de implementación y los resultados esperados se resumen a continuación.

Ruta de implementación de la plataforma para la gobernanza climática		
FASES PEMA	INSTITUCIONES (REGLAS DE JUEGO)	RESULTADO DESEADO
Planificación	PCM-Clima, Ley o Decreto Reglamentario de la Ley de Cambio Climático crean el CECC y le definen sus funciones; y modifican el CICC (el CICC continúa cumpliendo el rol de órgano consultivo y participativo)	1. CECC (instancia superior para la política pública sobre cambio climático), formalizado y CICC, modificado
	Se prepara el reglamento del CECC	
	Se prepara y adopta la Hoja de Ruta para Cooperación en Cambio Climático	2. Coordinación con Agencias Cooperantes, optimizada
	Se preparan y suscriben Memorandos de Entendimiento entre GOH y Agencias	
	SEFIN se acredita como ENI ante FVC	3. Capacidades de gestión, movilización y coordinación de recursos climáticos, aumentadas
	PCM-Clima y/o Ley crean órgano articulador de las inversiones climáticas (mecanismo financiero)	
	Acuerdos explícitos entre GOH y Agencias Cooperantes para formular programas/proyectos y acceder coordinadamente a FVC, Fondo Adaptación, otros	
	Se prepara y aprueba Plan de Inversión en Cambio Climático, que incluye programas y proyectos prioritarios para la política pública	
	Se preparan y adoptan las normas operativas del mecanismo financiero	
	Se suscribe Convenio de Cooperación con INVEST-H (para crear capacidades en el mecanismo financiero y operativo)	4. Capacidad de administración y ejecución, mejorada
Se reglamenta la UGEFCC en SEFIN	5. Capacidades de planificación y presupuestación del gasto público en clima, fortalecidas	
Ejecución	Unidad Ejecutora de la operación del BID se aloja en el mecanismo financiero (primera cuenta)	6. Mecanismo financiero climático, en operación
	El mecanismo financiero opera un sistema multicuenta	
Monitoreo & Evaluación	Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda Agenda para la Acción, Accra Iniciativa Internacional Transparencia de la Ayuda Memo de Entendimiento GOH-Agencias	7. Seguimiento a la cooperación (Plataforma de Gestión de la Cooperación - <a href="http://pgc.sre.gob.hn">pgc.sre.gob.hn</a> ), mejorado
Aprendizaje & Ajuste	Plataforma de gobernanza en operación (CECC + mecanismo financiero + UGEFCC + Cooperantes)	8. Resultados & lecciones derivadas de M&E, incorporadas en nuevas fases de Planificación & Ejecución

En términos de economía institucional, la adopción de nuevas reglas de juego para la gobernanza climática permite agregar valor a la gestión del Gobierno y de las agencias cooperantes en los siguientes frentes:

1. La operación recurrente de la instancia de nivel superior (CECC) consolida un arreglo funcional y efectivo, con costos de transacción decrecientes y flujos oportunos de información. Esto mejora la toma de decisiones, la coordinación y la cooperación intersectorial en el nivel público y la concertación con agencias cooperantes.
2. La introducción de instituciones o reglas de juego en el campo de la cooperación internacional, (*Hoja de Ruta para la Cooperación en Cambio Climático y Memorandos de Entendimiento con agencias cooperantes*), estimula la alineación con la agenda nacional y mejora las posibilidades de acceso a financiamiento.
3. La Hoja de Ruta para la Cooperación en Cambio Climático y el Plan de Inversión en Clima, la acreditación exitosa de SEFIN ante el FVC y la formalización de alianzas con agencias cooperantes incrementan la capacidad de gestión de recursos climáticos para atender las prioridades nacionales de inversión y cumplir con los compromisos internacionales asumidos por Honduras en adaptación y mitigación.
4. La creación del mecanismo financiero y operativo, instancia articuladora de las inversiones en cambio climático, brinda una señal clara a la comunidad internacional sobre el compromiso del país con la gestión climática. La orientación, supervisión y dirección del mecanismo por el CECC (equivalente a un Consejo Directivo del más alto nivel) asegura su carácter intersectorial y el grado de cooperación requerido para el alto desempeño en la gestión.
5. Una experiencia exitosa y efectiva en gerencia pública (INVEST-H) es sistematizada, compartida y aprovechada para mejorar capacidades de gestión del mecanismo financiero.
6. La circulación de información sobre ejecución presupuestal (generada por la UGEFCC del SEFIN, provista por otros integrantes del CECC y contenida en la plataforma PGC de Relaciones Exteriores), contribuye a mejorar la planificación y la toma de decisiones en el CECC.
7. El monitoreo de los resultados y de las consecuencias de las decisiones adoptadas por el CECC se convierte en un insumo que alimenta el siguiente ciclo de planificación y ejecución, incorporando así el aprendizaje a la gestión climática.

## 2. Análisis diagnóstico del marco institucional para la gobernanza climática en Honduras

Honduras cuenta en la actualidad con un marco institucional general establecido por la Ley de Cambio Climático (Decreto 297 de 2013). La ley establece *"los principios y regulaciones necesarios para planificar, prevenir y responder de manera adecuada, coordinada y sostenida a los impactos que genera el cambio climático en el país."* Es por consiguiente una institución o regla de juego básica que busca incentivar las interacciones, y esencialmente la cooperación y coordinación, entre una serie de organizaciones públicas, empresariales y de la sociedad civil en torno al clima.

Adicionalmente hay otras reglas complementarias, tanto formales como informales, que son relevantes para la gobernanza tales como la Estrategia Nacional de Cambio Climático, la Contribución Nacional Determinada (NDC), y las políticas de cooperación internacional. Este conjunto de reglas o instituciones proporciona el marco para los intercambios y transacciones asociadas a la gobernanza climática en Honduras.

La gobernanza implica abordar necesariamente el reto de la cooperación humana. Este es un problema social complejo pues los individuos que representan a las organizaciones involucradas en un arreglo de gobernanza no tienen información completa sobre los demás integrantes. Las asimetrías en información crean incertidumbre y elevan los costos de negociación entre las partes, afectando el desempeño y obstaculizando la cooperación. Está demostrado que los bajos niveles de cooperación ocasionan duplicación de esfuerzos e ineficiencias en el desempeño organizacional, incrementan los costos y riesgos, y dan lugar a comportamientos autárquicos mediante los cuales los actores defienden sus intereses y agendas particulares, en detrimento del interés común (D. North, 1995).

El enfoque de la **economía institucional** plantea alternativas para reducir la incertidumbre en las interacciones humanas con el fin de optimizar la cooperación y lograr los resultados deseados. Las instituciones, entendidas como *"las reglas de juego que dan forma a la interacción humana"* (D. North, 1995, pg. 13), tienen un papel central en el logro de los objetivos de cooperación entre individuos y organizaciones. La función central de las instituciones o reglas de juego es definir y delimitar el conjunto de las elecciones individuales para reducir la incertidumbre. Según este enfoque, la conducta cooperativa voluntaria aparece *"cuando los individuos interactúan repetidamente, cuando tienen mucha información recíproca, y cuando el grupo está caracterizado por pocos participantes"* (North, 1995, pg. 24).

Estas variables deben ser tenidas en cuenta en el diseño de los componentes de una plataforma para la gobernanza efectiva. La circulación de información es clave pues permite que las capacidades, intereses, preferencias y prioridades de todos los integrantes de la plataforma sean reveladas y actualizadas, reduciendo la subjetividad y los costos de transacción. Las interacciones permiten que los participantes actúen repetidamente en las funciones de planeación, gestión colaborativa, intercambio de información, ejecución, monitoreo y evaluación de efectos e impactos, y aprendizaje. Por último, las instancias de gobernanza deben tener un tamaño adecuado con el fin de facilitar soluciones efectivas de cooperación voluntaria sin la intervención de un actor coercitivo. En esa medida, se requiere proponer y acordar un conjunto de instituciones o reglas de juego que enmarquen y moldeen las relaciones entre sus integrantes para conseguir los resultados deseados.

Mediante la revisión del marco institucional se busca identificar oportunidades y vacíos y proponer ajustes en la gobernanza del cambio climático en Honduras. A continuación se describen y analizan los principales componentes del marco institucional para el clima: la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC); la Ley de Cambio Climático; la Contribución Nacional Determinada (NDC); y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Por su importancia en cuanto a la movilización y ejecución de recursos, se hace referencia igualmente a las reglas de juego que enmarcan la cooperación internacional en el país.

En cada sección se presenta una matriz que resume el alcance de cada una de estas instituciones o reglas de juego en las distintas fases del Ciclo de Deming<sup>1</sup>: (1) planeación, incluyendo la gestión y movilización de recursos, (2) ejecución de programas y proyectos de cambio climático, (3) monitoreo de los resultados e impactos; y (4) evaluación de aprendizajes y retroalimentación para la nueva fase de planeación. La matriz identifica las oportunidades existentes para el ajuste de la plataforma de gobernanza y el diseño del arreglo financiero que se busca implementar.

### 2.1. Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC)

La ENCC fue aprobada como política pública mediante el Decreto Ejecutivo PCM 046-2010, y publicada en La Gaceta el 15 de diciembre de 2010. Su preparación fue liderada por la Dirección General de Cambio Climático (DGCC) de la Secretaría de Recursos Naturales (MiAmbiente), con apoyo técnico y financiero de PNUD, GTZ y GEF. Incluyó consultas en regiones y en el nivel nacional, esta última en el marco del Comité Técnico Interinstitucional de Cambio Climático (CTICC). El CTICC fue creado por medio del Decreto PCM 022-2010 en junio del 2010 y consta de 14 integrantes, todos del sector público.

La ENCC resultó de un ejercicio de planeación concertado, intersectorial y participativo. En términos de gobernanza se resaltan la coordinación entre el Gobierno (DGCC) y las agencias de cooperación internacional, así como la coordinación interagencial entre GIZ, PNUD y GEF.

Mediante la ENCC, el país busca alcanzar "*niveles bajos de vulnerabilidad climática para controlar y minimizar los impactos negativos del cambio climático.*" La Estrategia prioriza siete sectores: recursos hídricos; agricultura, suelos y seguridad alimentaria; bosques y biodiversidad; sistemas marino costeros; salud humana; gestión de riesgos; y energía hidroeléctrica. Quince de sus diecisiete objetivos estratégicos están enfocados en incrementar las capacidades de adaptación. El país se compromete así mismo con una contribución voluntaria a la mitigación global.

La ENCC aborda los retos de gobernanza y financiación en la medida en que reconoce la necesidad de "*organizar y fortalecer los arreglos institucionales y designar un mecanismo institucional nacional para canalizar de manera efectiva, eficiente y oportuna los recursos financieros que se estarían colocando en los diferentes fondos y ventanillas para la adaptación y mitigación del cambio climático bajo la CMNUCC*" (ENCC, pg. 35).

---

<sup>1</sup> El Ciclo de Deming, también conocido como PEMA (Planear, Ejecutar, Monitorear y Aprender), se basa en el concepto de la espiral de mejora continua donde la última fase busca que el aprendizaje alimente el reinicio del ciclo.

La Estrategia contempla tres instrumentos para la ejecución: su Plan de Acción, la Política Marco de Cambio Climático y un conjunto de mecanismos complementarios. En este último grupo se destacan los siguientes:

- Espacios de coordinación que faciliten la integración de diversos actores y sectores relevantes para la adaptación y mitigación del cambio climático, y en particular el Comité Técnico Interinstitucional de Cambio Climático (CTICC) como órgano permanente de apoyo a la Dirección General de Cambio Climático (DGCC) en MiAmbiente;
- Espacios de coordinación con el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), para un abordaje regional del cambio climático;
- Enlaces o puntos focales de cambio climático, creados en las diferentes Secretarías relevantes;
- Participación activa en el proceso con el IPCC y en los distintos programas de trabajo en las áreas científicas y técnicas, incluyendo el programa de fortalecimiento de los procesos de las Comunicaciones Nacionales;
- Espacios que fomenten y faciliten la participación social, con énfasis en los grupos y poblaciones más vulnerables frente al cambio climático;
- Acceso a las oportunidades de movilización y obtención de recursos técnicos y financieros a nivel internacional, regional y nacional, a fin de viabilizar la ejecución de la ENCC y su Plan de Acción;

En cuanto al financiamiento climático, la Estrategia plantea dos componentes y formula "acciones inmediatas" para cada uno. El primer componente propone el desarrollo de instrumentos que faciliten la gestión de recursos para la ejecución del Plan de Acción de la ENCC. Esto incluye las siguientes "acciones inmediatas":

- Desarrollar un Plan de Gestión de Recursos Financieros sobre la base de las prioridades establecidas en la Estrategia Nacional de Cambio Climático;
- Participar en el proceso de definición del Fondo Regional de Cambio Climático, a ser creado bajo el SICA. Este Fondo sería operado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y canalizaría financiamiento climático hacia los países de la región;
- Definir un mecanismo oficial de dirección y ejecución conjunta "Gobierno-otras Agencias" para las iniciativas en gestión o a gestionar ante el Fondo de Adaptación del Protocolo de Kyoto, el Fondo Especial de Cambio Climático (GEF) y otras ventanas de financiamiento multilateral y bilateral;
- Definir un mecanismo de captación de recursos "*mediante un gravamen a las actividades de proyectos nacionales implementados en el marco del MDL*", para eventualmente canalizarlos a proyectos de adaptación.

El segundo componente prioriza las acciones inmediatas para **institucionalizar y viabilizar el Plan de Acción de la ENCC** y los instrumentos para la ejecución del marco de política de cambio climático. Estas acciones incluyen:

- Gestionar recursos financieros para fortalecer las capacidades nacionales ante el cambio climático, mediante iniciativas integradas y sinérgicas con los otros temas sociales y ambientales (ventanillas de biodiversidad, manejo sustentable de tierras, humedales, etc.);
- Gestionar recursos ante el Fondo Especial de Cambio Climático (operado por el GEF) y el Fondo de Adaptación para fondear iniciativas de adaptación en los sectores priorizados en la ENCC;
- Gestionar recursos financieros ante la cooperación bilateral y multilateral para desarrollar las acciones nacionales NAMA;

En la siguiente matriz se resumen las medidas previstas por la ENCC en las cuatro fases del ciclo PEMA, se valora su avance y se identifican las oportunidades más relevantes para el diseño de la plataforma de gobernanza y financiamiento climático. Cabe anotar que desde este momento se introduce el **mecanismo financiero** para canalizar financiamiento climático bajo la CMNUCC.

**Cuadro 1**  
**Medidas previstas en la Estrategia Nacional de Cambio Climático**

FASE	PREVISTO EN ENCC	AVANCE	OPORTUNIDADES PARA PLATAFORMA/MECANISMO
<b>Planeación</b>	ENCC se enmarca en el proceso de <b>planeación nacional</b>	ENCC es coherente con Plan de Nación 2010-2022 y Visión de País 2010-2038	
	Implementación de la ENCC para cumplir con los <b>compromisos país frente a la CMNUCC</b>	ENCC identifica y prioriza sectores y GEI, analiza vulnerabilidad e impacto y alimenta el diseño de la NDC	Contribuir al cumplimiento de las <b>metas establecidas en la NDC</b>
	ENCC propone creación de <b>Comité Interinstitucional para Cambio Climático - CICC</b> , al nivel de gabinete ministerial	El CICC fue creado por la Ley de Cambio Climático; su operatividad es muy baja.	Operativizar una instancia de gobernanza al más alto nivel del poder ejecutivo
	ENCC establece necesidad de designar un <b>mecanismo institucional nacional</b> para canalizar financiamiento climático bajo la CMNUCC	El Gobierno ha designado a SEFIN para ser Entidad Nacional Implementadora (ENI) del Fondo Verde para el Clima (FVC)	Acelerar el proceso de <b>acreditación de SEFIN</b> ante el FVC  Crear mecanismo financiero y operativo para el clima
	ENCC prioriza participación en <b>Fondo Regional</b> , en el marco del SICA, a ser operado por el BCIE	BCIE se encuentra en proceso de acreditación ante el FVC	Explorar posibilidades de inversión conjunta entre <b>Fondo Regional y mecanismo financiero nacional</b>
	ENCC propone definir un mecanismo de captación de recursos de los proyectos MDL nacionales	No hay avances en este campo	Podría ser fuente de recursos para el mecanismo financiero nacional; requiere análisis de factibilidad
	ENCC identifica la necesidad de formular y adoptar una Ley (Marco) de Cambio Climático	Ley adoptada en 2014 (cuatro años después de la ENCC)	Reglamentar y/o actualizar la Ley de Cambio Climático
	ENCC propone desarrollar un Plan de Gestión de Recursos Financieros sobre la base de las prioridades establecidas en la Estrategia	NDC (2015) señala que Gobierno de Honduras (MiAmbiente/DGCC y SEFIN) ha iniciado la preparación de un Plan de Inversión en Cambio Climático	Finalizar formulación y aprobar Plan de Inversión
<b>Ejecución</b>	ENCC requiere un <b>Plan de</b>	A la fecha no hay un Plan de	



	<b>Acción</b> (instrumento de institucionalización y ejecución de la Estrategia)	Acción para la ENCC	
	ENCC plantea gestionar recursos ante el Fondo Especial de Cambio Climático (GEF) y Fondo de Adaptación para fondear iniciativas de adaptación en sectores prioritarios	La gestión ante el GEF ha sido muy exitosa.	
	ENCC plantea gestionar recursos de cooperación bilateral y multilateral para fondear NAMAs	Hay Notas de Concepto para 5 NAMAs: Estufas de leña, Transporte urbano, Sistemas silvopastoriles intensivos, Café y Vehículos eficientes en circulación.	Asegurar financiamiento para implementar NAMA de Fogones Eficientes, clave para meta del NDC
<b>Monitoreo</b>	ENCC no aborda esta fase		Se debe subsanar este vacío en la estructura de gobernanza
<b>Aprendizaje</b>	ENCC propone usar los "mecanismos de gestión pública" para la evaluación y ajuste de políticas públicas	La medida no es precisa.	Se debe subsanar este vacío en la estructura de gobernanza
<b>Cooperación internacional</b>	ENCC propone definir un mecanismo oficial de dirección y ejecución conjunta "Gobierno-Agencias" para gestión de financiamiento climático	No existe el mecanismo	Proponer y adoptar reglas de juego específicas para incentivar alineación y coordinación

Como se observa, las medidas propuestas en la ENCC se concentran en las fases de planeación y ejecución, y prácticamente no abordan monitoreo y aprendizaje. La ENCC ha sido criticada por carecer de metas, plazos, presupuestos y responsables<sup>2</sup>. Vale aclarar que la Estrategia no tiene este grado de desarrollo pues se suponía que estas variables serían detalladas en su Plan de Acción; a partir de allí sería posible pasar a la fase de ejecución para posteriormente monitorear efectos y logros, aprender de la ejecución y finalmente alimentar el nuevo ejercicio de planeación. No obstante, este grado de implementación no se ha logrado.

En el campo de la **cooperación internacional** se resalta la propuesta de crear un mecanismo oficial de dirección y ejecución conjunta Gobierno-Agencias para acceder a financiamiento climático. Este no ha sido diseñado aún, a pesar de que persiste la falta de alineamiento de las agencias frente a las prioridades del gobierno, así como una baja apropiación nacional de las actividades financiadas por la cooperación, como lo señala el reciente Estudio CPEIR (Argueta, Bertha, y Legrand, T., 2015, pg. 11)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> "La Estrategia Nacional de Cambio Climático no cuenta con objetivos cuantitativos, prioridades y estimaciones de costos. Además, carece de un plan de acción (cuya elaboración está prevista para los próximos meses siguiendo la definición de la Contribución Prevista Determinada a Nivel Nacional) y de un sistema de monitoreo y evaluación." (Argueta, Bertha y Legrand, T., 2015, pg. 12).

<sup>3</sup> El CPEIR (*Climate Public Expenditure and Institutional Review*, Argueta, Bertha y Legrand, T., 2015), es un completo y reciente análisis de instituciones para el clima en Honduras. Fue financiado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación - COSUDE y supervisado por el PNUD; contó con la participación del Grupo Nacional de Trabajo en Finanzas del Clima (GNTFC) y del CTICC. Sus conclusiones y recomendaciones están basadas en unas 60 entrevistas con representantes públicos, privados, de organizaciones de la sociedad civil, academia y agencias de cooperación externa,

Del análisis de la ENCC y de sus avances entre 2010 y 2016 es posible identificar un primer conjunto de oportunidades para afinar el arreglo de gobernanza climática, optimizar el alineamiento con la cooperación internacional, y avanzar en los arreglos financieros.

## 2.2. Ley de Cambio Climático

El Decreto 297-2013, publicado oficialmente en la Gaceta el 10 de noviembre de 2014, establece los principios y regulaciones necesarias para **planificar, prevenir y responder** a los impactos negativos, amenazas y peligros generados por el cambio climático en Honduras. La norma busca que tanto las entidades públicas como la población en general adopten prácticas dirigidas a reducir la vulnerabilidad e incrementar la capacidad de adaptación, prevención y mitigación del cambio climático.

Dando seguimiento a la propuesta de la ENCC, la Ley crea el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC), integrado por un número mínimo de catorce representantes del sector público nacional y regional, el sector privado, y el tercer sector. MiAmbiente es designado para ejercer la Secretaría Técnica del CICC, que debe ser convocado para sesionar trimestralmente con el objeto de rendir cuentas sobre la gestión y de aprobar, entre otros, el Plan Nacional de Adaptación (NAP) y las Medidas Nacionales de Mitigación al Cambio Climático (NAMAs) que sean consideradas prioritarias dentro de la política.

En la siguiente matriz se resumen las medidas previstas por la Ley de Cambio Climático, se valora su avance (cuando es pertinente) y se identifican las oportunidades más relevantes. Cabe anotar que desde este momento se hace mención a una nueva instancia denominada **Comité Ejecutivo para el Cambio Climático (CECC)**. El CECC sería la instancia de alto nivel, presidida por la Delegada Presidencial para Cambio Climático, para la gobernanza y la coordinación en el sector clima.

Cuadro 2  
Medidas previstas por la Ley de Cambio Climático

FASE	PREVISTO EN LEY	AVANCE	OPORTUNIDADES PARA PLATAFORMA/MECANISMO
Planeación	Art. 3. Asigna responsabilidad de gestión y creación de medidas de prevención, adaptación y mitigación a MiAmbiente <i>así como a otras instancias creadas por esta Ley y por otras vigentes.</i>		
	Art. 4.9 Plantea el carácter transversal e intersectorial de la política sobre riesgo climático		
	Art. 6.3 Apoya establecimiento de mecanismos de gestión de recursos para financiar políticas públicas en cambio climático		Clara viabilidad legal para establecer el mecanismo financiero
	Art. 6.6 Menciona importancia de ejecutar proyectos y programas de		Lineamiento para el mecanismo financiero

---

y en una revisión detallada de legislación, políticas, estrategias y estudios sobre cambio climático y finanzas climáticas en Honduras.

	educación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología, en coordinación con universidades públicas y privadas		
	Art. 6.8 Otorga relevancia a políticas de eficiencia energética y creación de incentivos para producción más limpia		Lineamiento para el mecanismo financiero
	Art. 6.9 Identifica oportunidad potencial de promover transición hacia economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono		Lineamiento para el mecanismo financiero
	Art. 8 Asigna a Presidencia potestad para dirigir y orientar acciones sobre cambio climático		Hace viable la creación del <b>Comité Ejecutivo de Cambio Climático (CECC)</b> , liderado por Presidencia
	Art. 8 Crea Comité Interinstitucional para Cambio Climático - CICC, al nivel de gabinete ministerial	CICC no es operativo.	El CECC asumiría algunas de las funciones del CICC
	Art. 13. Crea el Comité Técnico Interinstitucional para Cambio Climático – CTICC, como órgano de apoyo y consulta a la Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC)		
	Art. 14. Establece los objetivos principales de la DNCC: (1) Coordinar acciones orientadas a formular y ejecutar las políticas públicas para cambio climático; (2) promover el desarrollo de programas y estrategias de acción climática relativos al cumplimiento de CMNUCC y Protocolo de Kyoto.		El CECC daría lineamientos a la DNCC, asegurando un enfoque intersectorial y colaborativo
	Art. 9º Asigna a MiAmbiente y SEFIN responsabilidad de elaborar el Plan Nacional de Adaptación (NAP) y NAMAs (aprobación a cargo del CICC)	NAP en elaboración, con liderazgo de MiAmbiente; no se ha sumado SEFIN	<b>CECC</b> podría estimular trabajo interinstitucional y aprobar NAMAs y NAP
	Art. 12.1 Asigna al CICC la atribución de formular la política nacional sobre cambio climático, para aprobación del Ejecutivo	CICC no es operativo	<b>CECC</b> podría asumir esta atribución
	Arts. 16-19. Ordena la creación de la Unidad de Gestión Económica y Financiera para el Cambio Climático (UGEFCC), adscrita a la Dirección General de Crédito Público de SEFIN. Se prevé que esté a cargo de una Jefatura o Coordinación, que cuente con el personal calificado para desempeñarse en las áreas de su competencia, y con los recursos necesarios para lograr su objetivo y funciones, estando estos recursos en el presupuesto de SEFIN.	No hay avance pues la estructura y funciones de la UGEFCC debían ser definidas por el reglamentario de la Ley de Cambio Climático, aún pendiente.	La UGEFCC tiene por <b>objeto</b> apoyar la gestión de recursos financieros ante distintos fondos y organismos de cooperación para el cambio climático.
<b>Ejecución</b>	Art. 12.2 Asigna al CICC la atribución de aprobar la ENCC y su Plan de Acción	CICC no es operativo ENCC fue aprobada en 2010 por CTICC	<b>CECC</b> podría asumir esta atribución. Plan de Acción de ENCC debe seguir lo establecido en NDC.
	Art. 12.3 Asigna al CICC la función de	CICC no es operativo	<b>CECC</b> podría asumir esta

	promover la ENCC, mediante la gestión de recursos vía Fondo de Adaptación, MDL, mecanismo REDD (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación) y compensaciones ambientales (pago por servicios ambientales y mercados nacionales de compensación), entre otras fuentes potenciales.		atribución
<b>Monitoreo</b>	Art. 12.6 Asigna al CICC la atribución de dar seguimiento y evaluar el avance y cumplimiento de planes y políticas de cambio climático	CICC no es operativo	CECC podría asumir esta atribución
<b>Aprendizaje</b>	La ley no aborda esta fase		
<b>Cooperación internacional</b>	Art. 16. La Ley crea a la UGEFCC con el objeto de apoyar la gestión de recursos para financiar programas y proyectos de cambio climático ante fondos y organismos de cooperación internacional.		Es una oportunidad para alinear la cooperación y las fuentes internacionales con los objetivos de política pública.

Dos aspectos llaman especialmente la atención: aun cuando la norma otorga un papel preponderante al CICC, este órgano “*permanente, consultivo, deliberativo y asesor*” no está cumpliendo su propósito. Para que la plataforma de gobernanza sea funcional se requiere crear una instancia operacional y ejecutiva, que tome decisiones y oriente la política pública.

El segundo tiene que ver con la Unidad de Gestión Económica y Financiera para el Cambio Climático (UGEFCC), creada por la Ley de Cambio Climático y adscrita a la Dirección General de Crédito Público de SEFIN. La Ley asigna a esta Unidad el objeto de **apoyar la gestión de recursos** para proyectos y programas enmarcados en la política pública de cambio climático, lo que la convierte en uno de los soportes del mecanismo financiero. La operatividad de la UGEFCC depende de la reglamentación de la Ley, que aún está pendiente.

En vista de lo anterior, se recomienda considerar la reglamentación de la Ley de Cambio Climático y/o la preparación de una nueva ley.

### 2.3. Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (NDC)

La NDC, presentada por Honduras ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en septiembre de 2015, fue preparada mediante un proceso participativo e intersectorial. En ella se recogen y reiteran los ejes de la política pública frente al cambio climático.

En línea con la ENCC, la NDC señala que para Honduras la prioridad es la adaptación al cambio climático. No obstante, el país se compromete también con una reducción del 15% de las emisiones respecto al escenario *Business As Usual* (BAU), para el periodo de implementación comprendido entre 2012 y 2030. Esto implica reducir emisiones de

dióxido de carbono, metano y óxido nitroso en los sectores de energía, industria, agricultura y residuos.

La NDC hace énfasis en la producción de energía eléctrica donde se planea reducir las emisiones de manera significativa. El compromiso incluye así mismo la forestación o reforestación de un millón de ha antes de 2030 y una meta específica de reducción del 39% en el consumo de leña por parte de familias vía la NAMA de Fogones Eficientes.

En lo referente a adaptación, la NDC prioriza dos de los sectores identificados en la ENCC: el agroalimentario y el marino costero. Debido a que el Plan Nacional de Adaptación (NAP) no estaba terminado al momento de presentar la NDC, es imposible brindar mayor detalle sobre el compromiso asociado a la adaptación. En la matriz se resumen las medidas previstas por la NDC, se valora su avance (cuando es pertinente) y se identifican las oportunidades más relevantes para desarrollar en el marco de la plataforma de gobernanza y el mecanismo financiero.

**Cuadro 3**  
**Medidas previstas por la NDC**

FASE	PREVISTO EN NDC	AVANCE	OPORTUNIDADES PARA PLATAFORMA/MECANISMO
<b>Planeación</b>	Reducción de 15% de emisiones respecto al escenario BAU para 2030 Reforestación de 1 millón de has Reducción de 39% del consumo de leña en familias vía NAMA Fogones eficientes	Compromisos condicionados a disponibilidad de financiamiento climático	Metas de NDC son relevantes para el mecanismo financiero y Plan de Inversión en Cambio Climático
	Metas de adaptación coherentes con ENCC (priorizan agricultura y marino costero)		
	Plan de Inversión en Cambio Climático: estimará necesidades y oportunidades para movilizar financiamiento climático	GOH ha iniciado elaboración del Plan de Inversión	Participación de SEFIN es clave
<b>Ejecución</b>	Gobierno de Honduras requerirá apoyo financiero externo para cumplir con las metas trazadas en NDC, ENCC y NAP		Metas de NDC son relevantes para el mecanismo financiero y Plan de Inversión en Cambio Climático
<b>Monitoreo</b>	Logros y avances deben ser revisados cada 5 años (primera revisión en 2016 tras 3a Comunicación Nacional); incluirá estimación de emisiones y sumideros en UTCUTS (LULUCF).		CECC podría monitorear avances en NDC
	Diseñar e implementar sistema de registro, clasificación (marcaje) y monitoreo de gasto público en clima	SEFIN avanza y entregará en 2016; insumo para Plan de Inversión	Esta sería una de las funciones de la UGEFCC en SEFIN
<b>Aprendizaje</b>	La gestión de conocimiento es uno de los cuatro pilares de la Dirección General de Cambio Climático	Creación (2011) y relanzamiento (2015) del Observatorio Nacional de Cambio Climático para el Desarrollo Sostenible (ONCCDS), con apoyo del CREDIA y del Proyecto Fondo de Adaptación	ONCCDS puede proveer información relevante para la toma de decisiones del CECC
<b>Cooperación internacional</b>	Logro de compromisos de NDC depende de la viabilidad de mecanismos internacionales de financiamiento		Esto refuerza la necesidad de coordinación entre el GOH y las Agencias Cooperantes

	climático		
--	-----------	--	--

A diferencia de los casos anteriores, la NDC aborda las fases de monitoreo y aprendizaje con mayor detalle. Se resalta que la ejecución y el cumplimiento de los compromisos del GOH en la NDC dependerán del logro de financiamiento climático significativo y previsible.

#### **2.4. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (NAP)**

El Artículo 9 de la Ley de Cambio Climático asignó a MiAmbiente y a SEFIN la responsabilidad de elaborar el Plan Nacional de Adaptación (también conocido como NAP, por sus siglas en inglés) y de presentarlo posteriormente a consideración del CICC para su aprobación. El ejercicio de formulación del NAP se inició con un taller celebrado en julio de 2015. A la fecha este Plan no está terminado. Se anota que en el nuevo arreglo organizacional, su aprobación correspondería al CECC.

#### **2.5. Otras instituciones relevantes**

Además del NAP, la NDC identifica tres **procesos abiertos** que tendrán incidencia en el marco institucional para la gestión del cambio climático en Honduras. Estos son el proceso nacional de Finanzas del Clima, la actualización del Plan de Acción de la ENCC, y la aprobación de la Ley Agroforestal para el Desarrollo Rural.

A la fecha de esta consultoría no se cuenta con documentos finales o versiones aprobadas de estos procesos, que deberán ser tenidos en cuenta en la ruta de implementación de la plataforma de gobernanza y mecanismo financiero para el clima.

### 3. Ruta para la implementación

La propuesta de introducir ajustes para establecer un nuevo arreglo institucional para la gobernanza climática busca lograr el objetivo del Gobierno de **mejorar la capacidad de planificación y respuesta coordinada e intersectorial** a los riesgos, retos y oportunidades asociadas al cambio climático.

Para fortalecer la **capacidad de planificación** y mejorar la **capacidad de respuesta** (ejecución, monitoreo y evaluación, y aprendizaje) se requiere introducir reglas de juego efectivas que incentiven la cooperación, minimicen los costos de negociación y reduzcan las disparidades de información. Estas reglas de juego ajustadas se acoplan con el ciclo PEMA en una ruta que genera **8 resultados deseados**, como se resume en el siguiente cuadro.

**Cuadro 4**  
**Ruta de implementación de la plataforma para la gobernanza climática**

FASES PEMA	INSTITUCIONES (REGLAS DE JUEGO)	RESULTADO DESEADO
Planificación	PCM-Clima, Ley o Decreto Reglamentario de la Ley de Cambio Climático crean el CECC y le definen sus funciones; y modifican el CICC (el CICC continúa cumpliendo el rol de órgano consultivo y participativo)	1. CECC (instancia superior para la política pública sobre cambio climático), formalizado y CICC, modificado
	Se prepara el reglamento del CECC	
	Se prepara y adopta la Hoja de Ruta para Cooperación en Cambio Climático	2. Coordinación con Agencias Cooperantes, optimizada
	Se preparan y suscriben Memorandos de Entendimiento entre GOH y Agencias	
	SEFIN se acredita como ENI ante FVC	
	PCM-Clima y/o Ley crean órgano articulador de las inversiones climáticas (mecanismo financiero)	3. Capacidades de gestión, movilización y coordinación de recursos climáticos, aumentadas
	Acuerdos explícitos entre GOH y Agencias Cooperantes para formular programas/proyectos y acceder coordinadamente a FVC, Fondo Adaptación, otros	
	Se prepara y aprueba Plan de Inversión en Cambio Climático, que incluye programas y proyectos prioritarios para la política pública	
	Se preparan y adoptan las normas operativas del mecanismo financiero	
Se suscribe Convenio de Cooperación con INVEST-H (para crear capacidades en el mecanismo financiero)	4. Capacidad de administración y ejecución, mejorada	
Se reglamenta la UGEFCC en SEFIN		
Ejecución	Unidad Ejecutora de la operación del BID se aloja en el mecanismo financiero (primera cuenta)	6. Mecanismo financiero, en operación
	El mecanismo financiero opera un sistema multicuenta	
Monitoreo & Evaluación	Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda Agenda para la Acción, Accra Iniciativa Internacional Transparencia de la Ayuda Memo de Entendimiento GOH-Agencias	7. Seguimiento a la cooperación (Plataforma de Gestión de la Cooperación - <a href="http://pgc.sre.gob.hn">pgc.sre.gob.hn</a> ), mejorado
Aprendizaje & Ajuste	Plataforma de gobernanza en operación (CECC + mecanismo financiero + UGEFCC + Cooperantes)	8. Resultados & lecciones derivadas de M&E, incorporadas en nuevas fases de Planificación & Ejecución

Los primeros cinco resultados se relacionan con la planificación, pues allí se establecen el mayor número de reglas de juego que sientan las bases para la acción coordinada y sinérgica. Para las

siguientes fases del ciclo (ejecución, monitoreo y aprendizaje) se contempla lograr tres resultados adicionales. Se resalta el logro de la fase final (aprendizaje) pues debe retroalimentar el siguiente ejercicio de planificación y ejecución. A continuación se explica en más detalle la ruta de implementación.

## **Fase de Planificación**

---

**Resultado 1: Comité Ejecutivo de Cambio Climático (CECC), formalizado y Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC), modificado.** El CECC es el eje de la plataforma de gobernanza propuesta para optimizar la cooperación y coordinación en la materia. Este Comité Ejecutivo debe cumplir con por lo menos tres atributos recomendados por la economía institucional. En primer lugar, debe tener un número reducido y manejable de integrantes claves. Su composición y tamaño se pueden ir modulando en función de las necesidades; además, puede tener invitados especiales dependiendo de la agenda que trate. El CECC debe reunirse con frecuencia, idealmente una vez al mes. Las interacciones repetidas de los mismos integrantes facilitan el conocimiento mutuo, reducen los costos de transacción y favorecen la construcción de confianza. Por último, el Comité debe estimular la circulación de información entre sus integrantes permanentes.

El CECC estaría integrado por representantes de las siguientes entidades: (1) Presidencia (a través de la Delegada Presidencial para el Cambio Climático), quien lo lidera y convoca; (2) Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Económico; (3) Secretaría de Estado en los Despachos de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (MiAmbiente); (4) Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN); (5) Secretaría de Estado en los Despachos de Agricultura y Ganadería (SAG); y (6) Secretaría de Relaciones Exteriores (Cancillería).

El liderazgo de Presidencia es fundamental desde la fase de planeación (sobre todo teniendo en cuenta que la Secretaría de Planificación fue desmontada en una reforma reciente) y para asegurar el carácter intersectorial e interinstitucional de la gestión climática, reconocido por la Ley 297-2013. Adicionalmente es clave para lograr el objetivo de alineación con las agencias cooperantes, tal y como se plantea en el Resultado 2.

Los demás integrantes juegan roles diferenciados e importantes para la funcionalidad del CECC:

- La Secretaría de Desarrollo Económico lidera el Gabinete Sectorial de Desarrollo Económico, al cual pertenecen MiAmbiente, SAG y el ICF.
- MiAmbiente es el punto focal y Autoridad Nacional Designada frente a fuentes de financiación como el GEF, Fondo de Adaptación y Fondo Verde Clima, además de participar, junto con Cancillería, en las negociaciones internacionales sobre clima.
- SEFIN no sólo tiene una función principal en programación presupuestal y monitoreo a la ejecución sino que además se encuentra en proceso de acreditación como ENI ante el FVC. Además, con la puesta en marcha de la UGEFCC, apoyaría la gestión de recursos climáticos.
- La participación de la SAG es esencial para profundizar la política de cambio climático en los sectores de agricultura, ganadería, silvicultura y conservación.
- Relaciones Exteriores es el enlace con las agencias de cooperación internacional y participa en las negociaciones internacionales. Se encarga así mismo del seguimiento de la cooperación internacional mediante la plataforma de Gestión de la Cooperación.



El CECC se debe reunir con periodicidad a fin de demostrar la utilidad de su carácter ejecutivo para la toma de decisiones. Se recomienda su formalización mediante un PCM Clima y/o a través de un decreto reglamentario de la Ley de Cambio Climático en el cual está trabajando el gobierno. Esto implicaría otorgar expresamente al CECC unas funciones específicas de política pública, coordinación y toma de decisiones atribuidas en la Ley al CICC. Cabe advertir también que las decisiones adoptadas por el CECC se convierten en lineamientos de política para las entidades que cumplen roles como puntos focales y/o Autoridades Nacionales Designadas en temas de cambio climático, lográndose así una completa alineación y armonización en el esquema organizacional propuesto.

Al tiempo que se avance en su formalización se recomienda preparar un Reglamento del CECC, donde se identifiquen sus funciones y alcances como máxima instancia para la toma de decisiones y la gobernanza en cambio climático. Estas funciones muy probablemente incluyen las principales atribuidas al CICC (en particular las establecidas en los numerales 1, 2, 3, 6 y 7 del artículo 12 del Decreto 297-2013 o Ley de Cambio Climático). En consecuencia, el CICC debería ser reformado con el fin de que sirva como una instancia efectiva de consulta y participación, en concordancia con los atributos recomendados por la disciplina de economía institucional.

Un apoyo clave para mejorar la operatividad y la toma de decisiones por parte del CECC es el registro, acceso y circulación de información acerca de las distintas iniciativas (programas y proyectos) en marcha y/o en formulación. Este aspecto se desarrolla en los Resultados 5 y 7, asociados a la información sobre inversiones en cambio climático (a cargo de la UGEFCC en SEFIN) y sobre cooperación internacional (a cargo de Cancillería).

**Resultado 2: Coordinación con Agencias Cooperantes, optimizada.** Una de las conclusiones del *Climate Public Expenditure and Institutional Review* (CPEIR), compartida por esta consultoría, señala:

*"Las políticas existentes, tanto al nivel de gobierno como de las agencias de cooperación externa, no son favorables a la eficacia de la cooperación internacional, especialmente en materia de cambio climático. Se nota una falta de alineamiento de las agencias de cooperación externa sobre las prioridades del gobierno, así como una falta de apropiación nacional de las actividades financiadas por la cooperación internacional. (...) la falta de un pacto de cooperación entre el gobierno y las agencias de cooperación externa, con un sistema de evaluación mutua, constituye un obstáculo a un mayor alineamiento y eficacia de la cooperación externa". (Argueta, Berta; Legrand, T., 2015, pg. 12-13)*

El logro del Resultado 2 es una de las principales tareas inmediatas del CECC. La alineación de los entes multilaterales y de cooperación con la agenda nacional en cambio climático permitiría aprovechar al máximo la capacidad de gestión, los contactos y la valiosa experiencia de agencias como PNUD, BID, Banco Mundial, FIDA, FAO, GIZ, USAID, Unión Europea, JICA y Noruega, COSUDE, entre otras, y mejoraría el acceso a fondos globales como GEF, Fondo Adaptación y Fondo Verde Clima (FVC).

El CECC puede aprobar la adopción de instituciones o reglas de juego para buscar este resultado, que serían implementadas por Cancillería con el respaldo de Presidencia. La primera, de uso generalizado y exitoso en otros países de la región, es la definición de una **Hoja de Ruta** para

enmarcar las negociaciones sobre cooperación y cambio climático entre Cancillería y las distintas agencias. La Hoja de Ruta reflejaría un acuerdo esencial sobre las prioridades en la agenda pública y orientaría la celebración periódica de **Mesas de Cooperantes**, donde es posible compartir demandas y oportunidades de financiamiento entre el GOH y las agencias. En estos encuentros también se presentarían los avances de los programas y proyectos en ejecución, lográndose así una mayor apropiación de los resultados por parte del gobierno.

El segundo instrumento se concreta en la firma de uno o varios **Memorandos de Entendimiento** entre el Gobierno y las agencias. Allí se pueden establecer reglas de juego específicas, como por ejemplo las que enmarquen la celebración de alianzas para formular y ejecutar proyectos del programa que se presentaría a consideración del Fondo Verde Clima (FVC). En este caso, una o varias agencias podrían cumplir el rol de “entidad implementadora”. En un arreglo así el país no perdería oportunidades de atraer recursos del FVC mientras SEFIN logra acreditarse como Entidad Nacional Implementadora (ENI).

Un aspecto asociado a este resultado es la **coordinación interagencial**. Si bien esto depende de un acuerdo entre las distintas agencias, Presidencia y Relaciones Exteriores están en capacidad de incentivar una coordinación incrementada pues generaría importantes beneficios para el cumplimiento de las metas de la agenda nacional.

**Resultado 3: Capacidades para la gestión, movilización y coordinación de recursos climáticos, aumentadas.** El Fondo Verde Clima (FVC) es la principal fuente global de financiamiento climático para los países en desarrollo. El Fondo tiene cuatro instrumentos financieros: donaciones, créditos concesionales, participación accionaria (*equity*) y garantías. Las reglas de juego o instituciones establecidas por el FVC para la acreditación y el acceso a recursos no son de fácil cumplimiento.

Para el GOH es prioritario lograr la **acreditación de SEFIN** como Entidad Nacional Implementadora (ENI). La inversión necesaria para hacer este proceso y cumplir con los requerimientos del FVC puede ser financiada por distintas fuentes, incluyendo el propio FVC mediante la línea de Aprestamiento (*Readiness*). En el proceso interno es esencial la cooperación permanente entre MiAmbiente como punto focal nacional y SEFIN. El seguimiento a la acreditación es uno de los puntos obligatorios de la agenda del CECC.

Mientras se surte este proceso, el Gobierno puede promover **alianzas con agencias internacionales ya acreditadas ante el FVC** como el PNUD, BID, Banco Mundial, CAF, PNUMA y Conservación Internacional, entre otras. El CECC debe jugar un rol principal en la identificación de aliados y alianzas, que serían suscritas en el marco de los Memorandos de Entendimiento y demás reglas asociadas al Resultado 2. Es indispensable además que los acuerdos entre las agencias aliadas y el Gobierno para formular proyectos y/o programas y acceder al FVC (así como a otras fuentes potenciales) tengan como referente las prioridades nacionales de inversión en adaptación y mitigación, es decir, el Plan de Inversión en Cambio Climático y la Hoja de Ruta para la Cooperación en Cambio Climático.

El Gobierno ha trabajado en varios frentes con el objeto de establecer el **Plan de Inversión en Cambio Climático**. Las entidades responsables de su preparación, SEFIN y MiAmbiente, cuentan con insumos provenientes de la ENCC, la NDC y la Ley de Cambio Climático. Adicionalmente está

pendiente de formulación del Plan Nacional de Adaptación (NAP), donde también se requiere el trabajo concertado y coordinado entre SEFIN y MiAmbiente. Se espera que el Plan de Inversión, que sería sometido a consideración del CECC, tenga un componente financiero, donde se indiquen fuentes posibles y montos estimados; y uno técnico, donde se incluyan programas y proyectos en ejecución, en formulación y en estado de identificación, así como aliados y ejecutores.

Como se identificó en el diagnóstico institucional, tanto la Ley de Cambio Climático (Art. 6.3) como la ENCC postulan la necesidad de establecer un mecanismo financiero nacional que gestione, articule y canalice recursos para financiar programas y proyectos de cambio climático. La cuarta medida orientada a mejorar las capacidades de planeación y gestión de recursos climáticos consiste en la creación, mediante PCM y/o Ley, de un mecanismo financiero y operativo para el clima. Nuevamente, se requiere el liderazgo de Presidencia y la concertación al interior del CECC para concretar esta iniciativa.

**Resultado 4: Capacidad de administración y gestión, mejorada.** Una vez creado el nuevo mecanismo financiero (Resultado 3), es necesario adoptar sus normas operativas. Uno de los componentes centrales del arreglo organizacional para el mecanismo financiero es su Consejo Directivo. Con el objeto de mantener coherencia en la estructura de gobernanza climática lo más conveniente sería asignar esta función al mismo CECC. El nuevo mecanismo financiero debe trabajar de manera cercana con la UGEFCC en SEFIN, en tanto esta unidad tiene la función de apoyar la gestión de recursos climáticos.

Para avanzar en la puesta a punto del mecanismo financiero se recomienda además suscribir un **convenio de cooperación con INVEST-H**, con el objeto de transferir al nuevo equipo los procedimientos y mecanismos de administración e implementación de recursos que han sido aplicados exitosamente por INVEST-H. Esta transferencia horizontal de experiencias y prácticas permitiría acortar la curva de aprendizaje y dejaría las capacidades instaladas para un rápido inicio de operaciones.

**Resultado 5: Capacidades de planificación del gasto público en clima, fortalecidas.** SEFIN está adelantando una serie de iniciativas relevantes para lograr este resultado. En primer lugar, espera terminar y entregar un sistema de registro, clasificación y monitoreo de gastos para el clima en 2016. El sistema se implementaría en el proceso de presupuestación y en el Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI). De otra parte, SEFIN y MiAmbiente/DNCC deben trabajar conjuntamente en la elaboración del Plan de Inversión para cambio climático (como se mencionó en el Resultado 3).

No obstante lo anterior, SEFIN no cuenta con una dependencia o unidad administrativa que se encargue de este asunto de manera regular y formal. La Unidad de Gestión Económica y Financiera para Cambio Climático (UGEFC) del SEFIN, que haría las veces de una unidad de inteligencia climática, podría ser activada mediante el PCM-Clima y/o la Ley de Cambio Climático. El rol del CECC es vital para dinamizar y viabilizar esta iniciativa.

## **Fase de Ejecución**

---

**Resultado 6: Mecanismo financiero, en operación.** El mecanismo financiero y operativo se convierte en uno de los principales órganos para gestionar, articular y canalizar recursos hacia las prioridades de política pública. El mecanismo operaría como un sistema multicuenta, donde el Programa de Manejo Sostenible de Bosques (PMSB) - HO-L1179, financiado por el BID, sería una de las cuentas administradas. La Unidad Ejecutora del Programa se alojaría en el mecanismo financiero y operativo y la implementación del Programa sería supervisada por el CECC. Gradualmente el Gobierno podría trasladar cuentas existentes al mecanismo financiero y operativo y/o encargarle la administración de nuevas cuentas.

### **Fase de Monitoreo y Evaluación**

---

**Resultado 7: Seguimiento de la cooperación, mejorado.** Como se mencionó en el Resultado 1, el acceso a información confiable y actualizada sobre las inversiones e iniciativas en mitigación y adaptación en cambio climático es indispensable para la gestión de calidad y la toma de decisiones por parte del CECC. Relaciones Exteriores cuenta con un sistema en línea conocido como Plataforma de Gestión de la Cooperación (<http://pgc.sre.gob.hn/portal/>). Esta plataforma es parte del *Development Gateway* y ha recibido apoyo de PNUD, Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

En los Memorandos de Entendimiento con las agencias cooperantes y al interior del CECC se debe consignar el compromiso de alimentar la PGC con información actualizada sobre la cooperación en cambio climático. Otras reglas de juego asociadas a este resultado son, por supuesto, las más relevantes para la cooperación internacional, tales como la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, la Agenda para la Acción de Accra y la Iniciativa Internacional sobre la Transparencia de la Ayuda.

### **Fase de Aprendizaje y Ajuste**

---

**Resultado 8: Los resultados y lecciones derivadas de la fase de M&E son incorporadas en nuevas fases de Planificación y Ejecución.** El último resultado esperado en esta ruta de implementación de la nueva plataforma para la gobernanza climática implica revisar periódicamente lo ocurrido en las tres fases iniciales, analizar los resultados y avances, aprender y tener la capacidad de ajustarse para condicionar el nuevo ciclo de planificación, ejecución y monitoreo.

De nuevo, el rol del CECC es crítico para asimilar las lecciones y acordar los ajustes que conduzcan a mejorar la gobernanza en el siguiente ciclo. Esta función del CECC debe estar contenida en su reglamento y depende, en gran medida, de los insumos que le entreguen tanto la UGEFCC como los demás integrantes del CECC y las agencias cooperantes.

## Actores y roles en la Ruta de Implementación

Cuadro 5

Actores, roles e instituciones en la Ruta de Implementación de la estructura para la Gobernanza Climática

PRINCIPALES INSTITUCIONES (REGLAS DE JUEGO)	LIDERAZGO	APROBACION
PCM-Clima y/o Ley del Clima: Creación del CECC, modificación del CICC, aprobación del reglamento de la UGEFCC en SEFIN, creación del mecanismo financiero y operativo	Delegada Presidencial para Cambio Climático, CECC	Consejo de Ministros (PCM), Congreso (ley, reglamentario)
Reglamento del CECC	Delegada Presidencial para Cambio Climático,	CECC
Hoja de Ruta para Cooperación en Clima	Cancillería & MiAmbiente	CECC
Memorando(s) de Entendimiento entre GOH y Agencias	Cancillería & Delegada Presidencial para Cambio Climático	CECC
Acuerdos entre GOH y Agencias Cooperantes acreditadas para formular programas y proyectos y acceder a financiamiento climático (mientras se acredita SEFIN)	Delegada Presidencial para Cambio Climático	CECC
Plan de Inversión en Cambio Climático: Contiene portafolio (programas & proyectos) prioritarios para política pública, presupuestos y fuentes	MiAmbiente y SEFIN	CECC
Convenio de Cooperación con INVEST-H: Creación de capacidades en el nuevo mecanismo financiero y operativo	Delegada Presidencial para Cambio Climático, INVEST-H	CECC & BID
Normas operativas del mecanismo financiero y operativo y del Programa de Manejo Sostenible de Bosques	Mecanismo financiero y operativo, Delegada Presidencial para Cambio Climático	CECC & BID
Reglamento Mesa de Cooperantes	Cancillería	CECC

Cuadro 6

Indicadores de desempeño en la Ruta de Implementación

INSTITUCIONES (REGLAS DE JUEGO)	INDICADOR
Reglamento del CECC	Formulado [ ] Si [ ] No Adoptado [ ] Si [ ] No
Operatividad del CECC	Frecuencia de reuniones por mes [ ] Actas de reuniones [ ] Si [ ] No
Plataforma de Gestión de la Cooperación	En uso por CECC [ ] Si [ ] No
PCM-Clima	Aprobado [ ] Si [ ] No
Decreto Reglamentario de la Ley de Cambio Climático o nueva Ley	Promulgado [ ] Si [ ] No
Hoja de Ruta para la Cooperación en Clima	Formulada [ ] Si [ ] No Aprobada [ ] Si [ ] No Divulgada [ ] Si [ ] No
Memorando(s) de Entendimiento Gobierno-Agencias Cooperantes	Diseñado [ ] Si [ ] No Suscrito(s) [ ] Si [ ] No
Acreditación de SEFIN como ENI ante FVC	Acreditado [ ] Si [ ] No
Acuerdos Gobierno-Agencias Cooperantes para acceder coordinadamente a FVC, Fondo Adaptación, otros	Número de acuerdos firmados [ ]
Plan de Inversión en Cambio Climático: programas & proyectos prioritarios	Formulado [ ] Si [ ] No Aprobado [ ] Si [ ] No
Mecanismo financiero y operativo	Creado por PCM o ley [ ] Si [ ] No
SEFIN – UGEFCC	Reglamentada por PCM o ley [ ] Si [ ] No
Normas operativas del mecanismo financiero y operativo	Formulado [ ] Si [ ] No Aprobado [ ] Si [ ] No
Convenio de Cooperación con INVEST-H (Fortalecimiento de capacidades del equipo del mecanismo financiero y operativo)	Formulado [ ] Si [ ] No Firmado [ ] Si [ ] No

## La arquitectura financiera

---

Las reglas de juego o instituciones introducidas y adoptadas en el curso de la Ruta de Implementación antes descrita buscan generar tres cambios importantes en la arquitectura financiera para el clima: la creación del nuevo mecanismo financiero y operativo, la puesta en marcha de la Unidad de Gestión Económica & Financiera para Cambio Climático (UGE FCC) en SEFIN y la acreditación de SEFIN como Entidad Nacional Implementadora (ENI) ante el Fondo Verde Clima (FVC).

**El mecanismo financiero y operativo.** El primer cambio consiste en la creación y reglamentación del mecanismo financiero y operativo como un mecanismo financiero, técnico y administrativo que estará en capacidad de acceder a recursos financieros provenientes de fuentes de cambio climático, articular las inversiones en el tema, e implementar programas y proyectos apoyados por las diferentes fuentes. Este mecanismo se enfocará en lograr una efectiva administración de los recursos financieros destinados a ser ejecutados en el marco de la política pública de Cambio Climático, indistintamente del origen que estos tengan, y de conformidad con las disposiciones legales y normativas.

La creación del mecanismo financiero y operativo sería habilitada por un Decreto Ejecutivo (PCM Clima) y/o por un decreto reglamentario de la Ley de Cambio Climático o por una nueva Ley del Clima. El mecanismo financiero y operativo sería supervisado por el CECC.

Respecto de los proyectos y programas de Cambio Climático, este órgano podrá asumir los siguientes niveles de participación:

1. Colaborar con el ejecutor en los casos en que haya un ejecutor previamente designado.
2. Gestionar recursos financieros para determinado ejecutor, acorde a las condiciones señaladas en el proyecto o programa.
3. Proponer entidades o instancias para ejecutar determinado programa o proyecto, por considerarlo idóneo para ese propósito.
4. Ejecutar o co-ejecutar los proyectos o programas cuando su capacidad técnica y operativa se lo permita.

En cuanto a las opciones de canalización y administración de recursos, este órgano podría:

1. **Ser Operador (ejecutor) de recursos del Fondo Verde Clima (FVC) que sean gestionados vía SEFIN, en calidad de Entidad Nacional Implementadora (ENI):** El objetivo del Gobierno de Honduras es lograr la acreditación de SEFIN como ENI del FVC. Está por definirse si el SEFIN se acreditará para implementar los cuatro instrumentos financieros del FVC (donaciones, créditos concesionales, inversión accionaria y garantías), o si se especializará, en un principio, en alguno(s) de estos. De acuerdo con las modalidades del FVC, una Entidad Acreditada puede ejecutar los recursos de manera directa o también transferirlos a otro ejecutor, enfocándose en este último caso en el seguimiento y control de la implementación. Por ende si SEFIN gestiona recursos del FVC para el mecanismo financiero y operativo, podría transferirlos a éste mediante un convenio de operación o ejecución.

2. **Ser Operador (ejecutor) de fondos (FVC, Fondo de Adaptación, NAMA Facility, Fondo del Carbono, GEF, etc.), gestionados vía Agencias Cooperantes acreditadas:** Esta posibilidad, plasmada mediante alianzas entre el mecanismo financiero y operativo y las distintas agencias cooperantes, constituiría una segunda avenida para acceder y ejecutar financiamiento climático. En el pasado, y en ausencia de un mecanismo financiero como el mecanismo financiero y operativo, algunas Secretarías de Estado, COPECO o el ICF han formalizado alianzas estratégicas con agencias cooperantes para acceder a recursos climáticos. Esta segunda modalidad no excluiría automáticamente a estas entidades públicas; pero la participación del mecanismo financiero y operativo sería mandatoria así como el paso previo por el CECC para efectos de lograr la aprobación y endoso de las iniciativas. Como se mencionó en la Ruta de Implementación, hay varias reglas de juego que enmarcarían este proceso: la Hoja de Ruta de la cooperación, el Plan de Inversiones en Clima, el o los Memorandos de Entendimiento con las agencias cooperantes, y el reglamento de las Mesas de Cooperantes.
3. **Ser Operador (ejecutor) de operaciones de crédito.** Este sería el caso del Programa de Manejo Sostenible de Bosques (PMSB) del BID, donde el mecanismo financiero y operativo administraría este Programa como una cuenta independiente y podría ejecutar componentes de manera directa y/o subcontratar la implementación con entidades especializadas como el ICF.
4. **Ser Operador (ejecutor) de recursos del presupuesto nacional.** Esta ventanilla podría usarse para ofrecer contrapartidas de recursos públicos a las distintas fuentes internacionales de financiamiento climático. Para el efecto, SEFIN ha creado una línea presupuestaria.

En cuanto al diseño administrativo y técnico del mecanismo financiero y operativo, se recomienda tener como referencia la estructura básica de INVEST-H; en el mismo sentido, se recomienda apoyar la sistematización de los procedimientos y procesos de INVEST-H y documentar las lecciones aprendidas por sus equipos ejecutores con el propósito de transferirlos y entrenar al personal del nuevo mecanismo financiero y operativo así como al personal de la Unidad Ejecutora del Programa del BID.

**SEFIN.** La Unidad de Gestión Económica y Financiera para Cambio Climático (UGEFCC), creada por la Ley de Cambio Climático, sería el segundo componente de la nueva arquitectura financiera para la gobernanza climática. Como se mencionó previamente, la UGEFCC jugará un rol clave en el análisis y evaluación de las inversiones, en el seguimiento y marcaje presupuestario, en el apoyo en la gestión de recursos climáticos internacionales y muy probablemente en el campo de las finanzas del clima.

**SEFIN acreditada como ENI ante el FVC.** Este es sin duda el principal cambio en la arquitectura financiera para el cambio climático en Honduras, dada la importancia del FVC como fuente de financiamiento.

Una entidad acreditada ante el FVC puede implementar un conjunto de actividades que incluyen: formular y enviar propuestas de financiamiento para proyectos y programas; supervisar la administración y ejecución de recursos, proyectos y programas; implementar un conjunto de

instrumentos financieros dependiendo de sus capacidades (donaciones, créditos concesionales, equity y garantías); y movilizar capital del sector privado.

Adicionalmente una entidad candidata podrá ser acreditada para implementar operaciones de tamaño micro (hasta \$10 millones de dólares), pequeño (entre \$10 y \$50 millones de dólares), mediano (entre \$50 y \$250 millones de dólares), o grande (superiores a \$250 millones de dólares). Y por último se analizará el nivel máximo de riesgos ambientales y sociales de los programas y proyectos que normalmente implementará y allí se aplicarán las categorías A (alto riesgo), B (riesgo intermedio), y C (bajo riesgo).

El Gobierno deberá determinar el alcance de SEFIN como ENI los tres aspectos. Una primera consideración implica determinar si SEFIN estaría en capacidad de administrar todos o solo algunos de los cuatro instrumentos financieros del FVC. Mientras mayor sea el número de instrumentos, mayores también son los requerimientos fiduciarios y las provisiones sobre salvaguardas sociales y ambientales que serán exigidas por el FVC. En segundo lugar se debe establecer el monto de proyectos y programas para los que se acreditaría la entidad. Y por último es importante definir si SEFIN se acreditaría para ejecutar programas y proyectos con nivel de riesgo A, B o C.



**Anexo 1**  
**Presupuesto Componente 3**

	n	Total
<b>Personal</b>		
Técnico Especializado	1	\$175.000
Técnico Nivel Profesional	2	\$280.000
Legal	1	\$140.000
		<b>\$595.000</b>
<b>Equipos</b>		
PCs	4	\$4.960
Impresora	1	\$400
		<b>\$5.360</b>
<b>Consultorías Programa FVC</b>		
Modelo financiero	1	\$50.000
Estimativos emisiones	1	\$20.000
Preparación documento	1	\$60.000
Prefactibilidad	1	\$50.000
Factibilidad	1	\$70.000
Evaluación Impacto Amb & Social	1	\$50.000
		<b>\$300.000</b>
<b>Entrenamiento</b>		
Cursos	10	\$75.000
Transferencia INVEST H	1	\$50.000
		<b>\$125.000</b>
<b>Proyecto PSA</b>	1	<b>\$674.640</b>
		<b>\$1.700.000</b>