

Chile

Formulación de un programa público-privado de gestión del carbono

Actividad	Formulación del Programa Nacional de Gestión del Carbono para calcular las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), vigilar la huella de carbono e identificar las oportunidades de mitigación por parte de entidades de los sectores público y privado.
País	Chile
Sector(es) involucrado(s)	Todos
Período de ejecución	2012-2015

Resumen del caso

El Programa Nacional de Gestión del Carbono (PNGC) de Chile es una iniciativa gubernamental orientada a integrar las gestiones de los sectores público y privado para notificar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) e informar las medidas de mitigación ejecutadas a nivel local. El programa es una herramienta para cuantificar las emisiones de GEI, vigilar la huella de carbono e identificar las oportunidades de mitigación por parte de las entidades de ambos sectores. Se trata de un emprendimiento impulsado por la Oficina de Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente (MMA) y se basa en una estrategia de colaboración que, desde sus inicios, ha considerado intereses tanto públicos como privados.

Aunque todavía se encuentra en las etapas iniciales de implementación, el programa ofrece diversas prácticas óptimas como: 1) colaboración entre socios estratégicos y un enfoque participativo que prevé la participación de los sectores público y privado; 2) vinculación del Programa Nacional de Gestión del Carbono con los actuales instrumentos públicos disponibles; e 3) incentivos que logran atraer a participantes.

Sin embargo, el caso también pone de relieve diversos errores y desafíos, entre otros: 1) escaso conocimiento de los temas climáticos entre los partícipes; 2) falta de financiación segura para el programa y de un plan de trabajo bien definido, situación que desincentiva la participación del sector privado; 3) necesidad de contar con incentivos reales que impulsen a los participantes a comprometerse en un programa de carácter voluntario; 4) necesidad de asegurar la calidad y poder rastrear la información que maneja el PNGC. Las autoridades identificaron claramente estos problemas y los están abordando.

El programa es una iniciativa pionera en Chile en cuanto a la colaboración con sector privado y se prevé que será el impulso necesario para que los sectores cuantifiquen las emisiones de GEI y los mitiguen a nivel de empresas.



Central termoeléctrica de ciclo combinado ubicada en Quillota

© Colbún

Chile

Formulación de un programa público-privado de gestión del carbono

Antecedentes

Chile fue uno de los primeros países de América Latina que aprovechó el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Entre 2004-2008, se establecieron en Santiago de Chile diversas empresas que transan carbono y promotores internacionales de este mecanismo para atender a toda la región de América del Sur. El país rápidamente desarrolló las capacidades locales necesarias a nivel público y privado para formular iniciativas de reducción de emisiones que pudieran participar tanto en mercados de carbono regulados como voluntarios.

La autoridad nacional designada ideó un proceso claro para la aprobación de las iniciativas del Mecanismo de Desarrollo Limpio y, en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, promovió las oportunidades de mitigación y creó un entorno favorable para las inversiones en reducción de las emisiones en el país.

En este contexto, el Gobierno de Chile asumió en 2009 el compromiso voluntario ante la Decimoquinta Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP15-CMNUCC), efectuada en Copenhague, de reducir las emisiones nacionales de GEI en 20% hasta 2020, con un punto de referencia inicial de trayectoria inercial (business-as-usual (BAU)) basado en estimaciones de 2007. Además, a comienzos de 2010 Chile se incorporó oficialmente al grupo de países de la OCDE.

En forma paralela con las gestiones de mitigación del clima emprendidas por la esfera pública en el marco de la CMNUCC y otros compromisos internacionales, el sector privado de Chile también avanzó en esta área. Varias empresas utilizaron el MDL y los mercados voluntarios para optimizar sus iniciativas en momentos en que los mercados del carbono estaban en auge y los precios de la reducción certificada y verificada de emisiones (RCE/REV) eran suficientemente elevados para cubrir los costos de transacción de las compensaciones. Además de participar en los mercados del carbono, algunas empresas chilenas importantes comenzaron a medir su huella de carbono y a notificarla de manera voluntaria. De esta forma, armonizaron sus esfuerzos en el campo de la responsabilidad ambiental y social empresarial (RSE) con las nuevas tendencias mundiales. Esta corriente, propiciada por algunos sectores industriales del país, no ha sido una exigencia de las autoridades locales sino más bien una iniciativa dinámica impulsada por la demanda interna de contar con mecanismos de evaluación y notificación de la sostenibilidad.

En este entorno, durante el primer semestre de 2012 el Gobierno puso en marcha dos importantes procesos de mitigación para enfrentar el cambio climático, los que aún están en curso:

- » La iniciativa MAPS Chile (Escenarios y Planes de Acción de Mitigación) (www.mapschile.cl), que apunta a formular trayectorias de bajas emisiones de gases de efecto invernadero para la economía chilena.
- » El Programa de Formación de Capacidades en Desarrollo Bajo en Emisiones (LECB) – (www.lowemissiondevelopment.org), orientado a fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de los países para seguir trayectorias de bajas emisiones de carbono y facilitar simultáneamente la inclusión y la coordinación del sector público y privado en iniciativas nacionales que intentan abordar el cambio climático.

En el marco del trabajo realizado en Chile conforme al programa LECB, las autoridades determinaron en 2012, a través de la Oficina de Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente, que era necesario estandarizar las herramientas de cálculo, los protocolos de vigilancia y las formas de notificación de la huella de carbono para permitir la compilación de información coherente y así cumplir los compromisos voluntarios asumidos por el país y cualesquiera posibles nuevas metas de cumplimiento obligatorio que se aplique en el período posterior a Kioto.

Esto significó que uno de los objetivos establecidos por el programa chileno de LECB fuera el diseño y la inicialización de un Programa Nacional de Gestión del Carbono voluntario: el PNGC.

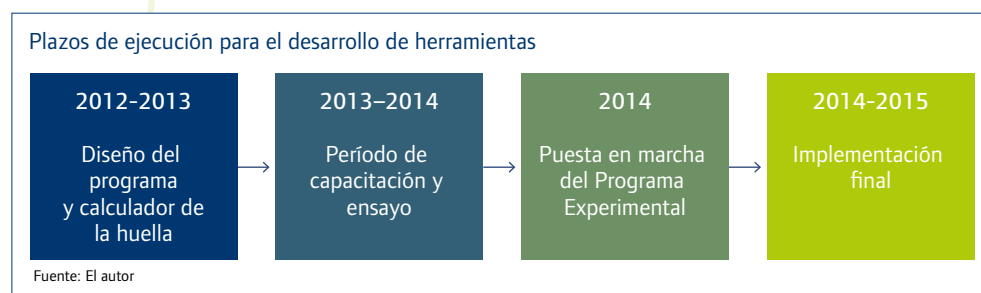
Chile

Formulación de un programa público-privado de gestión del carbono

Actividades

- » **Diseño y construcción de una herramienta TI para la estimación y el registro de las emisiones de GEI:** Para este fin, se usaron factores de emisión aprobados por las autoridades ambientales chilenas, los que son compatibles con las normas internacionales (ISO 14064) y coinciden con el Registro Nacional de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC) que opera con un modelo de servicio de ventanilla única para notificar a la autoridad. Esta herramienta se desarrolló en forma simultánea a la preparación de formularios estandarizados de notificación.
- » **Ensayo y afinamiento de la herramienta TI con entidades públicas y privadas:** Se organizaron grupos de discusión y sesiones de capacitación para recoger el aporte de los usuarios, la que posteriormente se utilizó para ajustar la herramienta.
- » **Análisis de posibles incentivos:** Para la participación de entidades públicas y privadas y las alternativas de operación del programa en su conjunto.
- » **Aplicación experimental y puesta en marcha:** Las etapas planificadas incluyen la fase de ensayo y la implementación definitiva del programa.

El siguiente diagrama muestra los plazos de ejecución de las actividades:



Instituciones participantes

El Ministerio del Medio Ambiente (Oficina de Medio Ambiente); el programa LECB; y diversos socios estratégicos del sector público y privado.

En cooperación con

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Financiación

Como parte integrante de la primera etapa de la iniciativa chilena de LECB que se ejecutó entre abril de 2012 y marzo de 2015, el PNGC ha sido financiado por el PNUD. Por mientras, el Gobierno chileno aporta su equipo regular de trabajo en temas climáticos del Ministerio del Medio Ambiente para el diseño y la ejecución del programa.

Impacto de las actividades

- » **Colaboración entre el Gobierno y el sector privado:** Desde la perspectiva de un proceso de formulación de políticas, el PNGC sienta un precedente en relación con la cooperación del Gobierno con el sector privado.
- » **Formación de capacidades:** Si la iniciativa se logra implementar, contribuirá, entre otros factores, a generar el impulso necesario para preparar a los actores de la economía a transitar hacia un desarrollo con bajas emisiones de carbono.
- » **Mejor gestión de las emisiones de gases GEI:** Las actividades del PNGC buscan apoyar y fomentar la cuantificación y gestión de las emisiones de GEI a nivel empresarial, tanto en la esfera pública como privada, para así forjar un ambiente propicio para promover los esfuerzos de mitigación y la neutralización de las emisiones entre los diversos agentes económicos.
- » **Fundamento para el futuro sistema nacional de vigilancia, notificación y verificación (MRV):** La iniciativa proporciona una piedra angular importante para la creación de un sistema nacional unificado de MRV.

Chile

Formulación de un programa público-privado de gestión del carbono

¿Una buena práctica?

- » El proceso participativo con el sector privado ha sentado un precedente en la formulación de políticas orientadas a lograr el desarrollo sostenible en el país. Entre otras cosas, ha generado un **debate provechoso entre los participantes**, lo que significa una notable buena práctica en el contexto chileno. El **enfoque participativo** tuvo una acogida favorable entre los colaboradores y es considerado un efecto positivo para la iniciativa.
- » De la misma forma, cabe destacar el **trabajo de colaboración** efectuado por el Ministerio del Medio Ambiente en conjunto con los **socios estratégicos** para encontrar arreglos operacionales que garanticen el éxito del programa, tanto a nivel público como privado. Un ejemplo es la formulación de posibles acuerdos institucionales que puedan proporcionar incentivos económicos a las empresas que usan las normas chilenas estandarizadas. Otro ejemplo en este sentido es la cooperación establecida para el diseño de la herramienta TI con empresas que ya están involucradas en la tarea de vigilancia, notificación y verificación de las emisiones de GEI a través de iniciativas internacionales, tales como el proyecto Carbón Disclosure Project (CDP).
- » Igualmente, en la formulación del Programa Nacional de Gestión del Carbono se adoptó una medida inteligente: velar por la **vinculación y coherencia de sus herramienta TI con otros sistemas e instrumentos disponibles en el país**: la norma internacional (ISO 14064) y el modelo de ventanilla única del Registro Nacional de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC).
- » Asimismo, la autoridad se percató que dada la naturaleza voluntaria del programa PNGC, era fundamental que los participantes tuvieran incentivos reales para asegurar la **escalabilidad del programa**, motivo por el cual está evaluando diferentes alternativas en conjunto con socios estratégicos del ámbito público, privado y académico.
- » En términos de vigilancia, notificación y verificación, la iniciativa chilena **permite vigilar y notificar periódicamente las emisiones de GEI** de las entidades que participan en el PNGC. De manera similar, el Ministerio del Medio Ambiente intenta asegurar la calidad y la trazabilidad de la información relativa a las emisiones de carbono estimada por la herramienta TI mediante la formulación y estandarización de las modalidades de **control de calidad**.

Factores determinantes del éxito

- » Entrega de una ruta de navegación clara: El Gobierno requiere tener una ruta de navegación clara con respecto al programa para entregar señales claras a quienes participen en él.
- » Diseño de incentivos eficaces: Se deben definir incentivos efectivos para la participación del sector público y privado en el programa debido a su naturaleza voluntaria.
- » Recursos financieros suficientes: Esto es necesario para garantizar la continuidad del programa.
- » Información rastreable y de buena calidad sobre las emisiones de GEI: Debe basarse en normas internacionales (ISO) establecidas y aprobada por las entidades nacionales pertinentes.
- » Estrategia pública integrada: Un enfoque integral de parte del Gobierno de Chile que conjugue las perspectivas de diferentes actores del sector público y privado, no solo del Ministerio del Medio Ambiente.

Superación de obstáculos y desafíos

¿Cuáles fueron los principales obstáculos/desafíos que se enfrentaron?
¿Cómo se superaron?

De capacidad

Un problema importante que tuvo el programa fue la falta de conocimientos y capacidad de gestión de las emisiones de GEI entre muchos de los principales participantes. El Ministerio del Medio Ambiente organizó varios talleres con los participantes enfocados en formar las capacidades requeridas para el funcionamiento del Programa Nacional de Gestión del Carbono.

Chile

Formulación de un programa público-privado de gestión del carbono

Económicos

El programa también tuvo que superar la apatía de algunas industrias.

Debido a que la participación en el programa es voluntaria, es muy importante encontrar incentivos interesantes. La autoridad entendió el problema y evalúa diferentes tipos de alicientes con sus socios estratégicos públicos y privados.

La falta de un plan de trabajo claro a largo plazo para el PNGC es un obstáculo para asegurar la participación del sector privado. Las empresas no tienen muchos motivos para involucrarse en un programa que les exige divulgar información estratégica si desconocen las posibles consecuencias que esto podría acarrearles.

Hoy, la falta de un plan a largo plazo para el PNGC se debe fundamentalmente a que se carece de financiación para los próximos años. La ausencia de mecanismos que aseguren los recursos necesarios coarta el diseño de una ruta de navegación a largo plazo. La autoridad es muy consciente de esta situación y se empeña en abordarla. En la actualidad, está en marcha un estudio externo para analizar los diversos tipos de incentivos y formas de operación. Este obstáculo financiero se discute adicionalmente a continuación.

Financieros

El programa enfrenta problemas relativos a su sostenibilidad financiera. Según se mencionaba recién, si bien el PNGC es uno de los componentes del programa de LECB chileno, su duración y presupuesto son restringidos.

El Ministerio del Medio Ambiente está solicitando una segunda ronda de financiación a la iniciativa mundial de LECB. Además, el Ministerio piensa validar el PNGC entre las partes interesadas y demostrar su funcionalidad para recibir fondos del presupuesto nacional y así seguir operando.

De información

También se mencionaba anteriormente que la calidad y trazabilidad de la información que maneja el PNGC es otro desafío y factor clave para asegurar el éxito del programa.

Para superarlo, el programa debe estudiar la incorporación de un sistema de validación/certificación. El Ministerio del Medio Ambiente está consciente de ello y coordina con el Instituto Nacional de Normalización (INN) la posibilidad de contar con entidades acreditadas que verifiquen la correcta notificación de las emisiones por parte de los participantes en el programa.

Institucionales

La articulación y la coordinación con otros ministerios es un desafío político. El trabajo que realiza el Ministerio del Medio Ambiente con el programa PNGC se sobrepone en algún grado con la labor en materia de huella del carbono y MRV que efectúan otros ministerios.

El Gobierno de Chile busca tener una visión más coherente e integral sobre la labor que realizan sus diversos organismos para evitar que los esfuerzos se repitan y dupliquen.

Experiencia adquirida

- » **Comunicación efectiva:** La política climática nacional requiere medidas estatales coherentes y una buena coordinación entre las diferentes entidades públicas.
- » **Comprensión de las capacidades técnicas de las partes interesadas:** Esto es indispensable para el diseño de enfoques y gestiones eficaces de formación de capacidad.
- » **Planificación y colaboración atentas:** Para que las partes interesadas se comprometan a participar de manera masiva en un programa nacional de gestión del carbono, ya voluntario o regulado, el proceso de implementación debe ser planificado cuidadosamente y estar bien coordinado.
- » **Ruta de navegación, plazos de ejecución e incentivos claros:** Son factores esenciales para que las empresas privadas puedan calcular los riesgos y los beneficios antes de involucrarse en programas voluntarios. También es importante considerar los plazos para la participación de los diferentes interesados.
- » **Selección atenta de los socios estratégicos:** Es importante hacerlo, especialmente desde el principio, ya que un grupo de socios estratégicos excesivamente grande podría traducirse en discusiones inútiles y esfuerzos malgastados.

Chile

Formulación de un programa público-privado de gestión del carbono

Para replicar esta práctica	<ul style="list-style-type: none"> » Política climática coherente: La política para hacer frente al cambio climático debe ser coherente y debe haber una buena comunicación entre los diferentes organismos públicos que trabajan en su implementación. » Recopilación de información sobre la capacidad de las partes interesadas: El conocimiento y las capacidades sobre gestión del carbono que tengan las partes interesadas deben ser analizados muy en detalle. » Proceso de colaboración: Es necesario seleccionar e involucrar a los socios estratégicos en un proceso de colaboración desde las primeras etapas y a lo largo de todo el proceso. » Una ruta de navegación clara para el proceso: Esta es necesaria para proporcionar claridad y certidumbre a los socios y otros interesados. » Integración en la política actual: Las nuevas iniciativas climáticas deben estar vinculadas e integradas en los instrumentos de políticas públicas medioambientales existentes. » Incentivos atractivos: Deben estar diseñados para atraer realmente la participación en los programas voluntarios.
Contacto para consultas	<ul style="list-style-type: none"> » Fernando Farías, Jefe de la Oficina de Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente, ffarias@mma.gob.cl » Jenny Maguer, a cargo del programa PNGC en la Oficina de Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente, jmager@mma.gob.cl » Mike Sopié Siemens, coordinadora del programa de LECB en el Ministerio del Medio Ambiente de Chile, msiemens@mma.gob.cl
Otros recursos fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> » LECB Chile: www.lowemissiondevelopment.org/countries/chile
Sitio(s) web	<ul style="list-style-type: none"> » www.mma.gob.cl/1304/w3-article-54745.html
Autor(es) del estudio de caso	<p>Cristián Retamal (ONF International)</p> <p>Edición: Nicholas Harrison (Escofias)</p> <p>Apoyo editorial: Ana María Majano y María José Gutiérrez (INCAE); y Fraude Roser, Thomas Da, Daniel Laffón, Niquelas Hahn y Kata Eisbrenner (Ecofys)</p> <p>Coordinación: Ecofys www.ecofys.com y CLACDS, Escuela de Negocios de INCAE</p>
Colaboradores en el estudio de caso	<ul style="list-style-type: none"> » Fernando Farías, Jefe de la Oficina de Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente » Jenny Mager, a cargo del programa PNGC en la Oficina de Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente » Cristián Mosella, Gerente de Sustentabilidad en Colbún S.A., una de las principales empresas generadoras de electricidad del mercado chileno

Chile

Formulación de un programa público-privado de gestión del carbono

Referencias

- » Sitio web del Ministerio Chileno del Medio Ambiente. Consultado el 25/02/2014
www.mma.gob.cl/1304/w3-channel.html
- » Sitio web del Programa de Formación de Capacidades en Desarrollo Bajo en Emisiones. Consultado el 19.02.2014
www.lowemissiondevelopment.org/
- » Sitio web del Grupo de Líderes Empresariales LIDE Chile. Consultado el 25.02.2014
www.clgchile.cl/



Empowered lives.
Resilient nations.



Australian Government

giz

On behalf of:



Federal Ministry
for the Environment, Nature Conservation,
Building and Nuclear Safety

of the Federal Republic of Germany