NDC ACTION - COLOMBIA

FACILITANDO LA IMPLEMENTACIÓN DE UN DESARROLLO RESILIENTE AL CLIMA Y CON BAJAS EMISIONES DE CARBONO

Análisis de brechas y necesidades para construir mecanismos financieros climáticos

26 de noviembre de 2021

Financiado por:

Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action

on the basis of a decision by the German Bundestag

IKI INTERNATIONAL CLIMATE INITIATIVE

Implementado por:

UN environment programme

NDC ACTION

Entidad Técnica Nacional:

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Asistencia técnica para la implementación del Proyecto NDC Action en Colombia (UNEP)

Fedesarrollo (institución técnica nacional)

Entregable 3.1. Reporte sobre análisis de brechas y necesidades para construir mecanismos financieros climáticos

Director del proyecto:
Juan Benavides

Investigadores:
Ximena Cadena
Martha Elena Delgado
Helena García
María Claudia García

Asistentes de investigación:
Tatiana García
Yurani González
Daniela Alejandra López
María José Mejía
Marlon Salazar

26 de noviembre de 2021

Introducción

Las barreras y necesidades identificadas para el financiamiento a lo largo del trabajo de Fedesarrollo pueden sintetizarse en tres grandes temas que se abordan en la Hoja de Ruta (entregable 2.3):

- La inexistencia de un ente responsable público por el cumplimiento de los compromisos NDC
- Capacidades destacadas en América Latina para emitir bonos, pero rezago en estructuración de proyectos
- Esquema ineficaz para generar carteras de mitigación y necesidad de acercar el modelo nacional de adaptación a las mejores prácticas internacionales.

Este documento consta de dos capítulos adicionales a la introducción. El capítulo 1 sintetiza las principales brechas y necesidades consignadas en el Entregables 2.3. El capítulo 2 realiza observaciones complementarias sobre las carteras construidas para cumplir con los compromisos NDC.

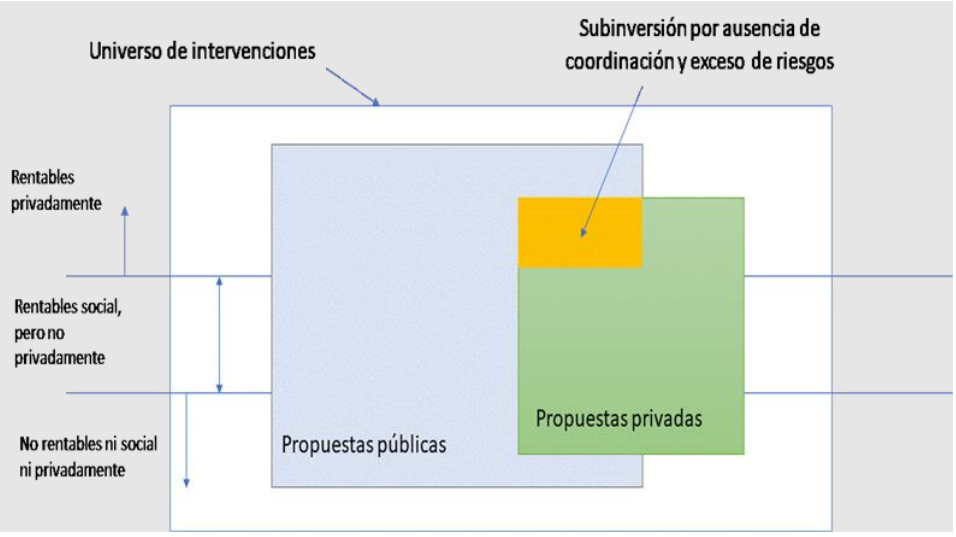
Capítulo 1. Resumen de brechas y necesidades de financiación climática identificadas en el Entregable 2.2

Las instituciones climáticas nacionales no están orientadas a la implementación y los intereses de los sectores reales en financiamiento climático son heterogéneos. El enfoque horizontal y descentralizado de generar carteras en mitigación y adaptación tiene la ventaja de generar presión y sensibilizar a los sectores, pero enfrenta problemas de heterogeneidad y costos de transacción. Cuando las intervenciones de mayor rentabilidad son transversales y se quiere dar un mayor papel a la implementación, es preferible la coordinación jerárquica con capacidad de amalgamar y asignar recursos monetarios. Esto agiliza los tiempos de ejecución.

Colombia puede aprovechar las capacidades especializadas de algunos sectores (como sucede con la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) en el sector de energía, por ejemplo) para apoyar la identificación de líneas transversales de acción. La financiación internacional para la estructuración de proyectos climáticos en sectores sin capacidades internas puede darle un primer empujón a la dinamización de recursos, pero no es una solución sostenible.

La combinación de problemas de coordinación desde el sector público y exceso de riesgos desde la estructuración y empaquetamiento de instrumentos pueden dar lugar a subinversión, como se ilustra en la Gráfica 1, o, en el peor de los casos, a inversiones que destruyen valor (que no se presentan en la gráfica).

Gráfica 1. Subinversión cuando existen problemas de coordinación y exceso de riesgos retenidos por los inversionistas



Fuente: elaboración propia.

Los bancos de desarrollo locales y los bancos comerciales han tenido éxitos iniciales en emisiones de bonos asociados a la sostenibilidad. Para escalar la financiación, se deben remover las fallas de mercado en asimetría de información y riesgos de diferente tipo (*greenwashing*, por ejemplo) que

frenan el escalamiento de la financiación, y que se enuncian en detalle más adelante en este documento.

La oferta y la demanda de financiación están separadas por ausencia de información de oportunidades (la mayoría de los actores privados las desconoce), y por los riesgos reales o percibidos por el lado de la demanda. Falta promover sistemas de certificación de los instrumentos y proponer un sistema de admisión al grupo de entidades certificadoras de instrumentos para reducir la asimetría de información de los financiadores, temas que se desarrollan en el entregable correspondientes a la hoja de ruta. Una parte importante de la asimetría de información, por ejemplo, consiste en que el orden de mérito de las intervenciones sectoriales propuestas en la actualización de la NDC y su ubicación en una curva de costos marginales de abatimiento (MACC, por sus siglas en inglés) son desconocidos.

La oferta de instrumentos financieros, tanto privados como públicos, no cuenta aún con acompañamiento o gestión de los costos ocultos de adopción de tecnología en el lado de la demanda. La mayoría de los recursos disponibles para finanzas climáticas están en los inversionistas institucionales (no en los bancos), pero todavía este segmento no participa activamente en el ecosistema de financiación. De igual forma, en adaptación se percibe una participación débil de las aseguradoras, que tienen una tradición en gestión de riesgos y de ajuste de productos de acuerdo con el contexto. Por último, el sector público no ha definido los montos y usos en finanzas climáticas para la próxima década.

Asobancaria ha identificado diez barreras en la financiación climática: (i) falta de claridad estratégica y en las prioridades de los sectores y sus metas para apalancar la NDC, (ii) falta de información clara y oportuna que genere valor a los bancos para poder armar una estrategia y estructurar productos; (iii) ausencia de soluciones financieras y no financieras que apalanquen la NDC, (iv) falta de incentivos económicos en sectores estratégicos que apalanquen la NDC, (v) poca integración entre instrumentos financieros e instrumentos económicos y de mercado, (vi) identificación de necesidades de los sectores de forma poco oportuna, (vii) poca focalización de los recursos hacia temas estratégicos para apalancar la NDC, (viii) reducida inclusión de riesgos climáticos y ambientales en los análisis y procesos de entidades financieras, (ix) falta de profundidad de las líneas sostenibles en el total de la cartera del sector financiero, y (x) escaso número de entidades financieras con líneas sostenibles.

Según las entrevistas realizadas a varios bancos nacionales de desarrollo (BND), los cuellos de botella más importantes para lograr hacer el *match* entre la oferta y la demanda de la financiación climática son:

- Legales: las tasas son compensadas o subsidiadas y el subsidio viene del gobierno, o de entidades multilaterales que establecen numerosos requisitos y trámites complicados.
- Mercado: el público demanda mejores condiciones (plazos, oportunidad de entrega de los recursos, tiempos, procesos menos complicados y más expeditos) y para eso necesitan subsidios a la tasa de interés, lo que implica tener que financiar la diferencia con la tasa de interés verdadera. En todo caso, cuando los clientes tienen un perfil de alto riesgo, incluso

las tasas subsidiadas son bastante altas para ellos. Adicionalmente, se percibe que cuando hay alta liquidez en el mercado financiero no hay incentivos para buscar créditos especiales que imponen requisitos adicionales (como los requisitos ambientales y verdes).

- Presupuestal: el déficit fiscal del país es muy grande y eso limita la capacidad de usar recursos públicos para apalancar créditos de desarrollo.
- Capacidades técnicas de los sujetos de crédito: hay empresas y municipios que no tienen las capacidades técnicas para estructurar proyectos de mitigación o adaptación, y para cumplir con los requisitos de implementación, ejecución y monitoreo; por lo cual necesitan acompañamiento.

Una de las fallas de mercado que se convierte en barrera para el desarrollo y crecimiento de las finanzas verdes en Colombia y el mundo es la asimetría de información. La información asimétrica existe en un mercado cuando uno de los agentes participes de una transacción no cuenta con la misma información de la contraparte sobre el producto o servicio tranzado. En el caso de los mercados financieros verdes, la información asimétrica es mejor conocida como *greenwashing* o "Eco-blanqueo": dar una falsa información y/o impresión acerca de cómo los productos y servicios de una empresa son sostenibles y amigables con el medio ambiente. Para combatir o superar esta barrera se han aplicado tres distintas herramientas alrededor del mundo: (i) certificaciones de terceros; (ii) taxonomías verdes, y (iii) bonos de transición. A la fecha, Colombia ha avanzado en taxonomía verde.

La Tabla 1 agrupa en tres bloques las brechas de financiación, y presenta una lista detallada de los problemas asociados en mitigación, de manera consistente con el anterior diagnóstico.

Tabla 1. Brechas y necesidades de financiación climática

Barrera	Problema
1. Problemas de coordinación institucional que dificultan la planeación y ejecución	1. Falta de una visión integral sobre la NDC en el sector público que permita construir y actualizar una cartera priorizada de intervenciones
	2. Falta de capacidades internas para construir y actualizar curvas de abatimiento (instrumento básico) de manera recurrente.
	3. Necesidad de fortalecer las capacidades existentes para asegurar en el futuro la compatibilidad de taxonomías, intervenciones e instrumentos financieros de manera recurrente.
	4. Multiplicidad de estrategias y planes a nivel de enunciación, sin responsables claros ni presupuesto, entidades del mismo nivel con agendas individuales, y dificultades en la ejecución y escalamiento de iniciativas.
2. Fallas de mercado que distancian la oferta y la demanda de financiación de intervenciones NDC	5. La ausencia de intervenciones homogéneas y ampliamente aceptadas, y de regulación de mercados de carbono reduce la oferta.
	6. Ausencia de mecanismos efectivos de agregación de consumidores o productores pequeños o medianos que tienen gran impacto sumados.
	7. Percepción de riesgo muy alta en sector AFOLU (inseguridad jurídica, tenencia de tierra, orden público) sin mecanismos de compensación
	8. La demanda no tiene presiones ni incentivos suficientes para invertir en NDC, está desinformada de oportunidades y enfrenta riesgos de adopción de nuevas tecnologías.
	9. Poca participación por parte de los inversionistas institucionales (fondos de pensiones y aseguradoras) que pueden jugar un papel importante en inversión y gestión de riesgos.
3. Falta de un modelo de financiación pública que dé claridad sobre los montos anuales de apoyo público y sobre su aplicación específica en financiación NDC	10. No hay un protocolo para traducir la información de las MACC y/o las taxonomías en asignaciones del MFMP para NDC.
	11. No hay regla para distribuir estas asignaciones por instrumentos de apoyo, ni para actualizar las asignaciones y distribuciones a medida que se acopie información relevante.

Fuente: Elaboración propia – Entregable 2.2.

En adaptación es urgente que el país adopte un modelo general que se implementa con las siguientes propuestas de política y de fortalecimiento de capacidades. Se delinean los bloques de un modelo de gestión de riesgo para Colombia, que aplica el formato de la Toma de decisiones bajo incertidumbre profunda, que incluye definir los pilares de la adaptación (se propone que los dos pilares de la política nacional de adaptación sean la *resiliencia* (capacidad de resistir los choques negativos) y la *antifragilidad* (aprovechamiento o inmunidad frente a los choques negativos; adoptar una teoría del cambio (llegar a redes vitales resilientes y a una economía exportadora de nuevo productos); definir el marco de referencia de {retención + transferencia + mitigación del riesgo + abandono de activos expuestos} en riesgos climáticos y redactar un documento de alto nivel que defina los *lineamientos* de gestión del riesgo para Colombia; definir una jerarquía de gerencia de la adaptación y adoptar una metodología país de decisión bajo *incertidumbre profunda* para construir una cartera de intervenciones y definir categorías de intervenciones prioritarias de adaptación (servicios vitales, funcionalidad de servicios ecosistémicos y conservación de la biodiversidad, y ambiente construido, en el corto plazo; y apoyar I+d+i estratégica, en el largo plazo).

Capítulo 2. Observaciones complementarias

La NDC actualizada 2020 establece para Colombia la meta de emitir como máximo 169.44 millones de t CO2 eq en 2030 (equivalente a una reducción del 51% de las emisiones respecto a la proyección de emisiones en 2030 en el escenario de referencia), iniciando un decrecimiento en las emisiones entre 2027 y 2030 tendiente hacia la carbono-neutralidad a mediados de siglo; establecer presupuestos de carbono para el periodo 2020-2030 a más tardar en 2023 y reducir las emisiones de carbono negro del 40% respecto al nivel de 2014. (NDC Actualizada de Colombia, Gobierno de Colombia 2020).

Para lograr esta meta, la NDC actualizada define un conjunto de 148 medidas de mitigación: 32 medidas de carácter nacional (lideradas por carteras ministeriales), 89 medidas de carácter subnacional (lideradas por entidades territoriales), 24 medidas lideradas por empresas y 3 medidas específicas para reducción de carbono negro. Incluye una meta transversal de reducción de emisiones por deforestación equivalente a disminuir la tasa de deforestación a 50.000 ha/año en 2030 con una tendencia esperada de 155.000 ha/año en 2022 y 100.000 ha/año en 2025 (NDC Actualizada de Colombia, Gobierno de Colombia, 2020)

La NDC de Colombia advierte que estas medidas no son exhaustivas y que es necesario revisarlas para incorporar medidas nuevas o aumentar su potencial de reducción. También reconoce que el conjunto de medidas es variado y contiene acciones de política pública y normatividad, Acciones Nacionalmente Apropiadas de Mitigación (NAMAs), programas sectoriales, proyectos individuales; con escalas de implementación desde lo nacional hasta lo municipal y empresarial. (NDC Actualizada de Colombia, Gobierno de Colombia 2020). Se recomienda hacer un contraste entre estas medidas y las que provengan del ejercicio de actualización de la MACC en 2021, que puede dar lugar a su inclusión para mejorar su granularidad.

En términos generales, las medidas enfocadas a desarrollar acciones de política pública y normatividad y las etapas de diseño y planificación de los programas sectoriales y NAMAs, asi como las medidas relacionadas con el MRV y los sistemas de información se ven afectadas principalmente por las barreras 1, 2, 4 y 5 (problemas 1, 4, 6, 7, 10 y 11) y las etapas de implementación de programas sectoriales, NAMAs y proyectos individuales, mayormente por las barreras 1, 3, 4 y 5 (problemas 3, 4, 5, 6, 7, 8, y 10).

Igualmente, dentro de su NDC Colombia ha establecido 30 metas como prioridades de adaptación que se enfocan en áreas como: recurso hídrico, protección de ecosistemas terrestres y marino costeros, restauración, áreas protegidas, infraestructura y agricultura, las cuales se relacionan con las dimensiones de riesgo presentadas en la TCNCC. (NDC Actualizada de Colombia)

Estas medidas de adaptación fueron costeadas en Ricardo Energy & Environment – Corporación Ecoversa, 2021), que encontró un costo promedio de US$ 2.054 millones. De las 30 medidas analizadas, 16 incluyen el desarrollo de inversiones físicas (implementación de acciones en

territorios, incluyendo pilotos) y las 14 medidas restantes están enfocadas en desarrollar instrumentos o metodologías incluyendo la asistencia técnica o capacitación a los usuarios que deberán aplicarla. En todos los casos los primeros 3 años estarán dedicados a formular las intervenciones específicas, o priorizar los sitios a intervenir. La solicitud descentralizada de consultorías puede desperdiciar recursos. La Misión NDC plantea como alternativa estructural atraer talento que de manera permanente resida en las instituciones encargadas de toda la cadena de valor del financiamiento climático.

Como se plantea en el Entregable 2.3, el gobierno no seleccionó las medidas después de un análisis estratégico de riesgos sectoriales, ni condujo un análisis previo de la mejor combinación de retención, transferencia, abandono e inversión física para resolver un problema, sino que definió directamente las intervenciones. Los consultores han dejado una herramienta importante para incorporar en un modelo de decisiones con incertidumbre radical, antes diferentes escenarios de riesgo sin conocer las distribuciones de probabilidad de ocurrencia de eventos climáticos ni de su severidad.

En adaptación vale la pena revisar las metas a la luz del marco integrado y con las herramientas propuestas en esta consultoría, lo que permitirá escoger entre las alternativas las acciones más costo-efectivas y relacionarlas con su impacto sobre los indicadores efectivos de riesgo. Varias medidas de adaptación tienen impacto en los resultados, medidas y metas de mitigación. Es el caso concreto de las acciones de restauración ecológica, prevención y atención de incendios forestales, conservación de cuencas hidrográficas, tratamiento de aguas residuales, Sistema Nacional de Información de Cambio climático. En estos casos vale la pena analizarlas en los dos escenarios: en el escenario de costos marginales de abatimiento y en el marco general de adaptación por costo efectividad y tener en cuenta que hay más fuentes e inversionistas en la arena de mitigación que en la de adaptación actualmente para definir la mejor estrategia de financiamiento.

La hoja de ruta del entregable 2.3. contiene las recomendaciones y propuestas específicas para enfrentar las barreras y necesidades de financiación.