NDC ACTION - COLOMBIA

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

Documento Resumen:

Estrategia de Hoja de Ruta

24 de abril de 2022

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 2.4. Documento resumen de la estrategia[1]

Director del proyecto:
Juan Benavides

Investigadores:
Ximena Cadena
Martha Elena Delgado
Helena García
María Claudia García
Constanza Atuesta (apoyo legal)

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

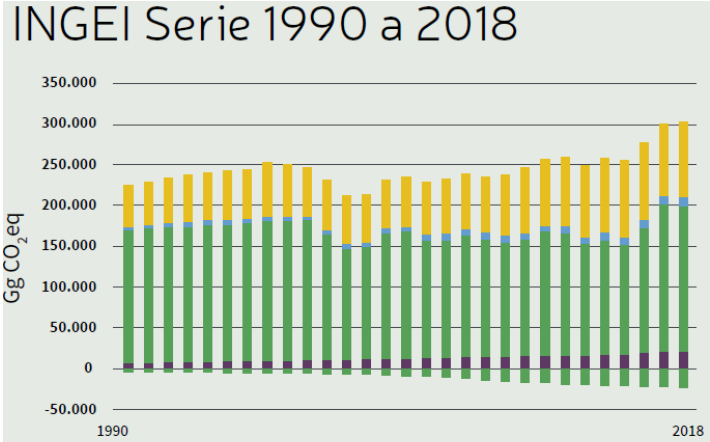
24 de abril de 2022

[1] Este resumen recoge las necesidades integrales de financiación identificadas en el documento de diagnóstico (101 páginas; 55 entrevistas), propuestas mapeadas con las necesidades y con incidencia en los compromisos NDC en el documento de hoja de ruta (83 páginas), y observaciones del Taller del 5 de abril de 2022 con equipos técnicos de gobierno.

Hoja de ruta para aumentar la financiación climática en Colombia: resumen

Colombia no ha iniciado una senda de reducción desde 2015 (Gráfica A) y sus compromisos NDC2020 son más estrictos que los anteriores. Entre 2014 y 2018, las emisiones de GEI aumentaron 17,3%, que equivale a una tasa anual de crecimiento homogéneo de 4,1%. Para llegar al 51% de las emisiones de 2020 en 2030, la tasa compuesta de reducción anual homogénea deberá ser de -2,22% en adelante.

Gráfica A. Emisiones de CO_2eq de Colombia ($MtCO_2eq$ y participación por sector)



	Energía	IPPU	AFOLU	Residuos	Total Emisiones	AFOLU-Absorciones	Emisiones netas (balance neto)
2018	92.940	10.495	179.066	20.474	302.974	-23.776	279.199
2014	90.828	9.565	140.551	17.271	258.215	-21.771	236.444
2010	81.270	7.585	141.975	16.479	247.309	-17.088	230.220
2000	61.749	5.184	153.743	10.653	231.329	-7.475	223.853
1990	50.306	4.376	163.725	6.545	224.952	-4.696	220.257

Fuente: BUR 3.

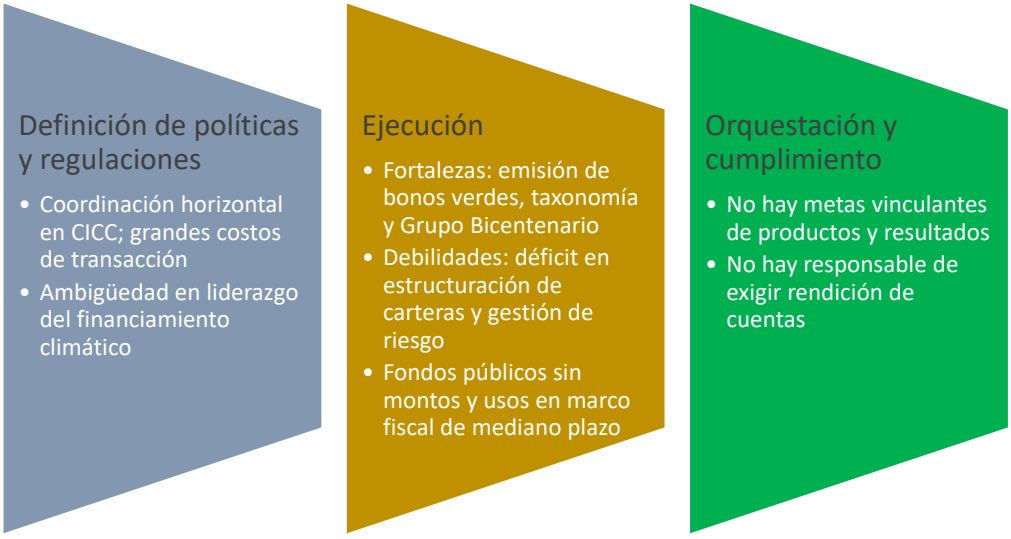
La actualización NDC2020 estima inversiones anuales de 0,2% del PIB. Esto es menos de la mitad de lo que arroja el modelo DICE (Nordhaus) aplicado al caso colombiano (0,49% del PIB), y mucho menos de lo que estima Fedesarrollo en orden de magnitud: 1,5% anual del PIB para mitigación y adaptación (0,5% para soluciones basadas en la naturaleza-AFOLU; 0,5% en transformación productiva limpia; y 0,5% en adaptación de redes vitales e infraestructura construida). La complejidad de estructuración y el nivel de montos exige habilidades de coordinación y ejecución públicas superiores a las existentes, a pesar de los primeros avances observados. Como se presentó en el diagnóstico, se combinan dos problemas para escalar el financiamiento climático: *falta de coordinación interna* y *fallas de mercado* (ej. dificultad de ejecución y asimetría de información). Para remediar estos problemas, se deben completar las instituciones existentes y asignar responsables y promover iniciativas que resuelvan los problemas en el corto plazo.

Krause *et al*., (2016) proponen un marco para establecer si una entidad o sistema tiene habilidades (*capabilities*; diferente de capacidades -*capacities*-) para implementar planes y políticas, examinando 4 habilidades: (i) analíticas (habilidad de analizar información e informar decisiones); (ii) de ejecución (*delivery*; habilidad de producir bienes y servicios); (iii) de coordinación (habilidad para orquestar actividades de diferentes actores alrededor de un objetivo común); (iv) regulatorias (habilidad de controlar la producción de servicios producidos por otros).

En financiamiento climático, Colombia tiene *capabilities* analíticas y regulatorias, pero no las ha desarrollado en ejecución ni en coordinación para enfrentar la complejidad y el monto de financiación. La debilidad de ejecución parte de la construcción descentralizada de carteras dentro del Estado (con algunos ministerios que no tienen la urgencia ni la capacidad de formular proyectos), del déficit de expertos en estructuración financiera en las entidades interesadas, la desconexión con el lado de la demanda, la insuficiencia de la gestión de riesgos y la atomización de la financiación.

La Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (ENFC) no hace todavía seguimiento de cumplimiento de sus líneas estratégicas y complementarias. La coordinación del CICC es horizontal, tiene liderazgo ambiguo (rotativo), lo produce resultados lentos por sus costos de transacción, no puede regular a la banca de desarrollo local ni exigir resultados. El éxito de la financiación depende fundamentalmente del liderazgo de la Presidencia de la República y de las habilidades de construir carteras con proyectos estratégicos. La Gráfica B resume las características de la cadena actual de financiación climática.

Gráfica B. La cadena actual de financiación climática en Colombia



Fuente: Fedesarrollo (2022).

En las reuniones de preparación del Taller del 5 de abril de revisión de la propuesta original de hoja de ruta se confirmó con los equipos técnicos asistentes que, para dinamizar la financiación climática, se enfrenta el reto de *fortalecer* y *articular* los eslabones de la cadena {**definición de políticas y regulaciones** + **ejecución** + **orquestación y cumplimiento**} de financiación.

Sin fortalecer y articular los eslabones de la cadena, los instrumentos desde la oferta no podrán movilizar recursos en la escala requerida recurriendo solamente a ajustes paramétricos

Por la envergadura y la complejidad de la financiación climática, el Estado colombiano deberá completar y ajustar eventualmente la arquitectura institucional para acelerar la financiación climática. Esto implica *fortalecer un liderazgo del más alto nivel* para definir políticas y velar por el cumplimiento (capacidad de orquestación), disponer de *una instancia que dinamice la estructuración y ejecución de proyectos transversales y complejos*, y de *una instancia que use los fondos públicos con carácter catalizador*. Este arreglo se denomina **Trípode Institucional**.

En el mediano plazo, la arquitectura más eficaz para acelerar la financiación climática deberá desembocar en (i) un conjunto de decisiones que replique la funcionalidad de una *Misión NDC* (liderazgo) con una coordinación jerarquizada, que aproveche las instancias ya creadas, (ii) una *instancia de estructuración* y (iii) un *fondo de financiación combinada*. Su implementación puede tomar tiempo y ejecutarse mediante diferentes combinaciones de decisiones legales y normativas. Los lineamientos para resolver este reto son:

- Fortalecer la capacidad de formulación de políticas y regulaciones (mayor eficacia de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC) y del Comité de Gestión Financiera (CGF), coordinación de CGF con la construcción de carteras y la vigilancia de los avances).

- Avanzar en capacidades de ejecución. Este eslabón ha avanzado en el lado de la oferta (emisiones de bonos verdes), pero muy poco en el lado de la demanda (estructuración de carteras de proyectos y gestión de riesgo), y en el desarrollo de vehículos para agregación en demanda y en oferta.

- Preparar y evaluar con tiempo suficiente las opciones de avanzar en orquestación y cumplimiento (profundizar las capacidades para orientar las metas de la financiación climática pública y exigir rendición de cuentas). La heterogeneidad y dispersión de actores, la complejidad de las intervenciones en algunos sectores, los montos que se deben movilizar y los riesgos que se deben gestionar exigirán algún ajuste futuro en estos aspectos.

A continuación se resume la propuesta de hoja de ruta ajustada que (i) clarifica la propuesta de la versión inicial de este documento (la cual mapea las necesidades identificadas en el análisis conceptual, de información disponible y en más de 55 entrevistas) y de los anteriores lineamientos, (ii) responde *de manera integral* las observaciones escritas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo

Sostenible (MADS) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a la versión previa del documento y (iii) recoge aportes del Taller del 5 de abril.

La hoja de ruta tiene dos grandes bloques. El primero es el **Trípode Institucional**, y el segundo se denomina **Avances en Financiación, Transversales y Complementarios**. El Trípode Institucional incluye opciones cuya naturaleza legal y su inserción en el ordenamiento administrativo *debe definirse en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026* y en los artículos correspondientes en la Ley del Plan. Los Avances en Financiación, Transversales y Complementarios se pueden implementar en todos los escenarios, sin esperar a cambios institucionales.

El Trípode Institucional incluye:

- **T1. Potenciar la capacidad de orquestación** y cumplimiento para implementar medidas que profundicen y ajusten las decisiones actuales, *previa evaluación de impacto en productos y resultados* (total de financiación, avances en el cumplimiento de los compromisos NDC) de las decisiones e iniciativas tomadas en la CICC, el CGF y la Comisión lntersectorial del Gabinete Presidencial para la Acción Climática**.** La Misión NDC para orquestar el financiamiento climático pondría a Colombia dentro de las prácticas de frontera internacionales. *No existe la figura de Misión en la ley colombiana, ni se debe pretender crearla. La Misión NDC que se propone evaluar para Colombia es una colección de instancias, decisiones y delegación de responsabilidades, similares a lo que se conoce en la literatura como ´task forces´, de muy alto nivel. Es un alineamiento de capacidades que debe construir sobre lo existente, que debe velar porque las siguientes funciones se ejecuten por las entidades delegadas (cuando corresponda), con un liderazgo desde el nivel de Presidencia de la República:*

    - Definición y seguimiento de metas tangibles (por ejemplo, dineros movilizados, reducción de emisiones, riesgo reducido en adaptación).
    - Orientación en prioridades de inversión y convocatoria/motivación a los actores por coordinación jerarquizada al más alto nivel del estado.
    - Regulación del cumplimiento de las metas (sistema de premios y penalizaciones).
    - Gestión del conocimiento en mitigación y adaptación.

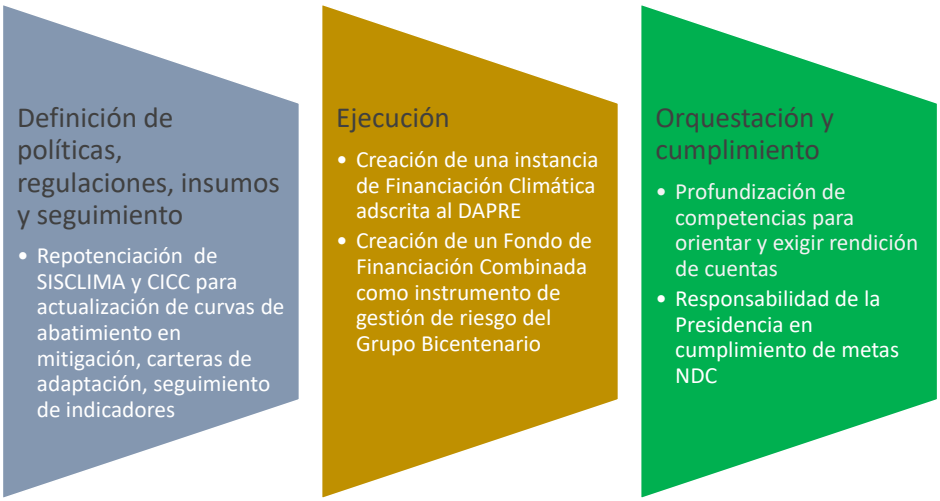
- **T2. Crear una facilidad pública de estructuración de proyectos de rentabilidad social positiva**, pero baja rentabilidad privada. En el caso de mitigación esto evita el uso de fondos públicos escasos en proyectos que puede efectuar el sector privado. En adaptación permite acercarse a los entes territoriales para cofinanciar intervenciones priorizadas por el aumento de resiliencia para diferentes escenarios de restricciones presupuestales y para generar economías de escala regionales. Así como para dinamizar los grandes proyectos de infraestructura de transporte se hizo indispensable crear una agencia con capacidades de estructuración de concesiones (Agencia Nacional de Infraestructura – ANI) que tiene amplio reconocimiento internacional, la complejidad y heterogeneidad de intervenciones en numerosos sectores y territorios requiere una Agencia de Financiación Pública Climática (AFPC).

- **T3. Crear un fondo de financiación combinada** (*blended finance*) para mejorar el perfil de riesgo financiero de los proyectos y atraer inversionistas heterogéneos en monto, plazo, apetito por el riesgo y destinación. Como principal resultado de las transacciones del fondo se atraerá a los inversionistas institucionales que a nivel mundial disponen de recursos de inversión en financiación climática del mismo orden de magnitud que los de la banca comercial. Se propone que el Fondo quede conformado por acuerdo entre los miembros del Grupo Bicentenario. Los prospectos que se envíen al fondo (por parte de la AFPC, de bancos de desarrollo locales y bancos comerciales) se deben someter a un examen de elegibilidad y adicionalidad, nivel de maduración y/o prueba de concepto (para evaluar factibilidad y proponer instrumento de financiación y buscar aliados).

La conveniencia y velocidad de implementación de alternativas institucionales para llenar las funciones de la Misión NDC dependerán de las definiciones que se tomen en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 en materia de política climática y en las medidas específicas de carácter legal que se adopten en el articulado de la Ley del Plan de Desarrollo. Hay dos alternativas, las que se pueden adoptar *desde el ejecutivo* y las que requieren *creación legal*. En el Apéndice IV del documento de hoja de ruta se presenta el análisis jurídico detallado con las alternativas legales y reglamentarias en cada caso.

La Gráfica C muestra el resultado de implantar el Trípode Institucional sobre la cadena de financiación.

Gráfica C. La cadena de financiación climática, una vez se haya implementado el Trípode Institucional



Fuente: elaboración Fedesarrollo.

Los Avances en Financiación, Transversales y Complementarios incluyen 7 grupos de medidas (lista seleccionada de actividades):

- **A1. Fortalecer el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV)**. Se debe implementar una plataforma integrada pública con los tres sistemas de monitoreo, fortalecer los algoritmos de rastreo, incorporar la taxonomía verde en el monitoreo, y diseñar una metodología para compilar los datos del sector privado.

- **A2. Avanzar en la difusión y aplicación de la taxonomía verde**. Ampliar la taxonomía verde para incorporar medidas de adaptación que no están incluidas, incorporar medidas de economía circular y sostenibilidad ambiental, y generar capacidades de aplicación en las instituciones financieras y en las empresas (incluyendo las herramientas de regulación financiera necesarias). Alinear la taxonomía verde con los proyectos que buscan financiarse por bonos verdes. Las entidades financieras privadas deben internalizar los criterios de elegibilidad en el resto de sus productos de las líneas de financiamiento verdes o de sostenibilidad. Esto contribuiría a que el MRV de financiamiento identifique estos flujos de recursos y cuente con mejores datos.

- **A3. Fortalecer capacidades internas públicas**. Vincular laboralmente a expertos del nivel de Ph.D. o con experiencia internacional en las entidades asociadas a la cadena de financiación en temas como gestión bajo incertidumbre profunda, estructuración y cierre financiero de proyectos en sectores claves, innovación en instrumentos y vehículos de financiación, y negociación y metodologías de consulta.

- **A4. Definir el modelo de financiación climática pública para mitigación y adaptación**. La financiación pública debe guiarse por los principios de eficiencia, equidad y transparencia e impacto catalítico. La financiación climática pública deberá incluirse en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), asignar proporciones a mitigación y adaptación, definir las intervenciones elegibles y los instrumentos de apoyo. La financiación pública para *mitigación* debe partir de curvas de costos marginales de abatimiento, MACC por sus siglas en inglés que se actualicen permanentemente para identificar los proyectos en los que es deseable y necesario que intervenga el Estado. Debe atraer recursos internacionales y de riesgo para financiar intervenciones con costo marginal positivo y movilizar al sector privado para realizar las inversiones con rentabilidad privada positiva, pero con riesgos de adopción en nuevas tecnologías. La financiación pública para *adaptación* debe proteger activos naturales y construidos con intervenciones priorizadas por su contribución a la reducción costo eficiente de amenazas y puede cofinanciar operaciones de reordenamiento territorial sostenible con alcaldías y gobernaciones.

- **A5. Promover instrumentos para reducir la brecha entre oferta y demanda para dinamizar recursos.** Fortalecer iniciativas para eliminar la brecha entre oferta y la demanda (fallas de mercado) como el Corredor de Financiación Climática, conformar una campaña permanente de información de oportunidades de financiación en el lado de la demanda, y completar la oferta

con paquetes de acompañamiento para la evaluación e implementación de las tecnologías. Regular el mercado de carbono. Introducir instrumentos de aseguramiento del riesgo catastrófico, profundizar los instrumentos de mejora crediticia, introducir reglas de cofinanciación con entes territoriales, definir el tipo de intervenciones elegibles para conformar Alianzas Público-Privadas (APP), y dinamizar los programas de microfinanzas para adaptación. Se debe consolidar el sistema de certificación de instrumentos financieros.

- **A6. Priorizar la construcción de carteras en segmentos de alto impacto en mitigación y establecer condiciones habilitantes para invertir en segmentos de alta complejidad.** Existe un apetito de financiación que no tiene todavía proyectos estructurados para invertir. El riesgo de *carry* negativo (ingresos inferiores a los costos) de las emisiones de bonos soberanos y verdes por ausencia de proyectos se mitigará al disponer de carteras priorizadas, rentables para los inversionistas reales, alineadas con taxonomía, y con sistemas de certificación. Las intervenciones de mayor impacto en mitigación (previa remoción de *3 barreras* identificadas en el diagnóstico) incluyen la eficiencia energética, la construcción verde, la electrificación del transporte masivo urbano, la agricultura sostenible, y la conservación y restauración de los bosques y otros ecosistemas almacenadores de carbono. Las intervenciones en el sector Agricultura, el Sector Forestal y Cambio de Uso de Suelo (AFOLU por sus siglas en inglés) requieren definir en cada territorio específico un paquete de medidas simultáneas de choque, a la manera de la iniciativa territorial en los municipios que disponen de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET, que reduzca los riesgos no diversificables existentes (titulación, imperio de la ley) a niveles tolerables por los inversionistas.

- **A7. Adoptar una política nacional para la gestión de los riesgos de adaptación.** Se requiere que Colombia cubra *7 necesidades* de política de adaptación en un marco de toma de decisiones bajo incertidumbre profunda que potencie iniciativas existentes sectoriales y territoriales. Las intervenciones de mayor impacto en adaptación son la inversión costo-eficiente en preservar la continuidad del servicio de redes vitales (transporte, servicios logísticos, telecomunicaciones, energía, agua, salud, educación y seguridad), la inversión en resiliencia de los servicios ecosistémicos, la protección del ambiente construido, y la investigación, desarrollo e innovación en nuevas tecnologías y modelos de negocios que transformen todas las ramas de la economía y la ocupación del territorio. Las intervenciones en el sector AFOLU requieren establecer en cada territorio específico un paquete de medidas simultáneas de choque, a la manera de la iniciativa territorial en los municipios PDET, que reduzca los riesgos a niveles tolerables por los inversionistas.

*

En un horizonte a 2030, se propone seguir la hoja de ruta de la Tabla A, donde un ícono representa la fecha límite de implementación de un hito o consolidación de las medidas que se empiezan a implementar desde 2022):

Tabla A. Esquema de la Hoja de ruta de la financiación climática en Colombia

	2024	2026	2028	2030
T1. Capacidad de orquestación				
T2. Facilidad pública de estructuración de proyectos de rentabilidad social positiva				
T3. Fondo de financiación combinada				
A1. Fortalecimiento del MRV				
A2. Difusión y aplicación de la taxonomía verde				
A3. Aumento de capacidades internas públicas				
A.4. Modelo de financiación climática pública				
A.5. Instrumentos y herramientas para reducir la brecha entre oferta y demanda				
A.6. Carteras de alto impacto en mitigación y condiciones habilitantes				
A.7. Política nacional para la gestión de los riesgos de adaptación				

Fuente: elaboración Fedesarrollo.