NDC ACTION - COLOMBIA

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

Diseño de la metodología de aceleración de proyectos climáticos y criterios de priorización (Incluye criterios de equidad)

4 de Agosto de 2024

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 1.1.2. Diseño de la metodología de aceleración de proyectos climáticos y criterios de priorización

Director del proyecto:
Juan Benavides

Investigadores:
Helena García
Javier Blanco

02 de agosto de 2024

Introducción

El proyecto NDC Action, impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en colaboración con el Centro Climático de Copenhague del PNUMA (CCC-PNUMA), tiene como objetivo facilitar la implementación de un desarrollo resiliente al clima y de bajas emisiones de carbono alineado con los objetivos nacionales y globales.

En Colombia, Fedesarrollo lidera el trabajo técnico de NDC Action como la Institución Técnica Nacional (NTI). En 2021 y 2022, Fedesarrollo desarrolló una Hoja de ruta que conecta recursos públicos y privados con los objetivos e iniciativas de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC). En 2022 y 2023, segunda fase se priorizaron dos sectores para dar recomendaciones que fortalezcan instrumentos financieros: la eficiencia energética en el sector industrial y AFOLU (Agricultura, Silvicultura y Otros Usos de la Tierra). En este tercer parte,

El presente documento presenta una metodología sencilla de aceleración y priorización que produce una cartera preliminar de proyectos para su promoción y estructuración por equipos especializados. Consta de tres capítulos, además de esta introducción. El Capítulo 1 presenta la función del Acelerador NDC, su alcance, estructura, productos y gobernanza. El Capítulo 2 presenta el protocolo de aceleración y los criterios de priorización. Finalmente, el Capítulo 3 presenta recomendaciones de implementación del acelerador y de preparación estratégica de los proyectos climáticos.

El trabajo se apoya con un formato de preguntas y respuestas (al estilo de Manual de Aplicación), para facilitar su uso. En esta actualización, se incorporan los criterios complementarios de equidad en la metodología de priorización.

Capítulo 1. Acelerador NDC: definiciones básicas

¿Qué es el Acelerador NDC?

Es una instancia de alto nivel liderada por el Presidente de la República que convoca, preside, facilita convenios de financiación con el sector público y el sector privado para acelerar la estructuración y financiación de un portafolio de proyectos climáticos de alto impacto que lleven al cumplimiento de la NDC.

¿Cómo se conforma el equipo del Acelerador NDC?

Por un Grupo Técnico de Trabajo, con dedicación de medio tiempo del nivel de asesores senior, conformado por un Coordinador (MADS), delegados de los Ministerios que tienen asiento en el Gabinete Presidencial Para la Acción Climática, y asistentes de dedicación exclusiva para cada uno de los delegados.

¿A que instancia reporta el Acelerador NDC?

El avance y seguimiento del Acelerador se realizará de manera trimestral a través del Gabinete Presidencial Para la Acción Climática, durante 1 año.

¿Cuáles son los productos del Acelerador NDC?

Primer ciclo (6 meses):

- Construcción de cartera: compilación, validación y priorización de iniciativas con la metodología del Capitulo 2.
- Acuerdo con la banca de desarrollo local (BDL; Grupo Bicentenario) y el MHCP sobre cupos para financiamiento climático público en los BDL; y financiación de la preparación de proyectos climáticos.
- Implementación de condiciones habilitantes para obtener recursos privados y de cooperación internacional.

Segundo ciclo (6 meses):

- Acuerdo de estructuración de proyectos priorizados por parte de los bancos conformantes del Grupo Bicentenario,
- Contratación de equipos estructuradores (EE), financiados por los BDL conformantes del Grupo Bicentenario.
- Acuerdo de maduración de prospectos que no están en la frontera comercial por parte del Grupo Bicentenario, con cofinanciación de Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Ministerios que conforman el Gabinete Presidencial Para la Acción Climática, e inversionistas de riesgo.

¿Cómo es el método para llegar a los acuerdos con los financiadores?

La Presidencia de la República, el MHCP y el MADS convocarán a mesas de trabajo con los delegados de gobierno a las juntas directivas de los bancos del Grupo Bicentenario para definir cupos para financiamiento climático público hasta 2030 y crear una reserva del 1% del CAPEX de los proyectos para estructuración de proyectos climáticos. Una vez validados los montos factibles de estos cupos, se presentarán para aprobación de las respectivas juntas directivas.

¿Cómo funcionan los cupos para financiamiento climático?

Los cupos son montos máximos de financiación por tamaño y tipo de proyecto, y exposición al riesgo de contraparte, según las políticas de portafolio de cada entidad.

¿Cómo será la responsabilidad de los BDL con respecto a los proyectos que se remiten a estructuración?

Los BDL recibirán los productos del Acelerador, los estructurarán con apoyo de los equipos estructuradores, realizarán *road shows* para lograr el acercamiento entre oferta y demanda y otorgarán recursos, de acuerdo con sus cupos.

¿Cuál es la función de los equipos estructuradores (EE)?

Los EE propondrán el modelo de negocio de cada proyecto, el tipo de financiación (pública, privada o por APP; con *project finance*, corporativa o por fondos de capital privado), la asignación de riesgos y medidas de mitigación, los aportes patrimoniales mínimos, la modalidad y el perfil de repago de la deuda y de repartición de dividendos, las necesidades de apoyos públicos (subsidios).

¿Cómo es la composición y el perfil de los equipos estructuradores?

Cada equipo estructurador debe estar compuesto, por lo menos, por:

- Un experto en finanzas climáticas y taxonomía verde. Experiencia de 5 años en análisis financiero de proyectos climáticos y uso de recursos concesionales para el proyecto climático, y apoyo a la verificación de condiciones de taxonomía para cierre financiero en al menos un proyecto.
- Un experto en modelaje financiero. Experiencia de 5 años en desarrollar hojas de cálculo de financiación de proyectos (estructuración de flujo de caja, cálculo de indicadores financieros).
- Un experto en estructuración de proyectos. Experiencia de 5 años en modelo de remuneración, asignación y cuantificación de riesgos, composición de la financiación (deuda/patrimonio), perfiles de repago de deuda e introducción de mejoras crediticias.
- Un abogado experto en contratación. Experiencia de 5 años en asesoría en financiación de proyectos y al menos un proyecto en financiamiento climático.

¿Quiénes recibirán los recursos de los acuerdos de financiación?

Para proyectos de tamaño micro y pequeño, los recursos se otorgarán a Vehículos de Propósito Especial de Agregación (privados, públicos o de APP), que otorgue recursos de deuda a proyectos individuales, y que tengan una gestión de riesgos. Para proyectos de tamaño mediano y grande, se otorgarán recursos de deuda y/o mejoras crediticias por *project finance*, utilizando sindicación con bancos multilaterales y comerciales.

Capítulo 2. Protocolo de aceleración y priorización

Se propone aplicar el siguiente protocolo a los proyectos compilados, en dos fases:

Fase 1: Precalificación

En esta fase se determina o no si un proyecto puede pasar o no a la fase de priorización, con un protocolo estrictamente secuencial que reduce errores de inclusión (elegibilidad), se concentra en proyectos que no tengan financiación en procesos (adicionalidad), y que recoge proyectos con una estimación de costos (lo que ahorra tiempo de aceleración). En cada indicador, una respuesta SÍ recibe un 1, y una respuesta NO recibe un 0.

Elegibilidad

ELE1. ¿Se puede clasificar el proyecto en alguna de las categorías de la Taxonomía Verde? Si es sí ¿cuál es la categoría? Respuesta:

ELE2. ¿Es prioritario el proyecto para el Gobierno nacional o los gobiernos locales? Si es sí ¿cómo se evidencia esta prioridad y el compromiso? Respuesta:

Si la respuesta a E1 **o** a E2 es no, el proyecto no será elegible para acelerar. En cualquier otro caso, el proyecto es elegible.

Adicionalidad

ADI1. ¿El proyecto está en estructuración? ¿Por cuenta de quién? Respuesta:

Si la respuesta a A1 es sí, el proyecto no debe proseguir en su aceleración por este canal, porque desplaza financiación que se haría de todas formas. Si la respuesta a A1 es no, el proyecto debe enviarse a estimación de costeo.

Madurez

MAD1. ¿Existe una cuantificación de costos de inversión y operación (CAPEX) y operacionales (OPEX) al nivel de FAC (factibilidad), o diseño detallado (DDE), o el proyecto ha sido procesado con el modelo de curvas MACC? Respuesta:

Si la respuesta a M1 es sí, el proyecto puede pasar a aceleración manos de estructuradores técnicos y financieros. Si la respuesta a M1 es no, el proyecto no deberá acelerarse y se debe remitir a un actor idóneo (banco de desarrollo, inversionistas tempranos) para su costeo detallado y ágil.

Comentarios

Para cada proyecto comentar, en un total de máximo de 20 palabras por comentario:

- (C1) la potencial ubicación geográfica.
- (C2) las condiciones habilitantes y de entorno que se requieren para desarrollarlo.
- (C3) potenciales interesados en la financiación (dar ejemplos específicos).
- (C4) el principal riesgo que debe cubrirse.

Las propuestas de estudios y consultorías no deben conformar más del 1% del total del monto público disponible, y deben orientarse a proyectos que sean elegibles, pero no hayan pasado los criterios de adicionalidad y madurez.

La Tabla 1 presenta la tabulación del modelo de precalificación que se encuentra en el archivo de Excel adjunto.

Tabla 1. Fase 1: precalificación

FASE 1: PRECALIFICACIÓN	**ELEGIBILIDAD**	1 SÍ; 0 NO	
		Respuesta	Observaciones
	ELE1	1	
	ELE2	1	
	¿ELEGIBLE?	1	
	SI D8 ES 1, PUEDE PASAR A ADICIONALIDAD		
	ADICIONALIDAD	1 SÍ; 0 NO	
		Respuesta	Observaciones
	ADI1	0	
	¿ELEGIBLE Y ADICIONA?	0	
	SI D18 = 1 PUEDE PASAR A MADUREZ		
	MADUREZ	1 SÍ; 0 NO	
		Respuesta	Observaciones
	MAD1	1	
	¿ACELERABLE?	1	
	SI D24 = 1 PUEDE PASAR A PRIORIZACIÓN		

Fuente: elaboración Fedesarrollo.

Fase 2: Priorización

Los proyectos de inversión se priorizan con tres criterios. *Para los proyectos que hayan pasado la precalificación*, en cada indicador presentado a continuación, como en la Fase 1, una respuesta SÍ recibe un 1, y una respuesta NO recibe un 0:

Velocidad de entrega

VEL1. ¿Puede el proyecto empezar a operar en menos de 2 años?

Aporte a las metas NDC

NDC1. ¿Aporta el proyecto una reducción de por lo menos el 0,25% de los compromisos sectoriales de descarbonización en la NDC?

Criterios de equidad e inclusión 1 y 2

EQI1 y **EQI2** (cada uno por separado). Se requiere elegir por parte del MADS hasta dos criterios de equidad e inclusión. por ejemplo, que el proyecto integra a las comunidades aledañas como participantes del proyecto, o que el proyecto se desarrolla en zonas PDET o ZOMAC, de forma que la respuesta sea sí o no.

La Tabla 2 presenta la tabulación del modelo de priorización que se encuentra en el archivo de Excel adjunto. La priorización es de carácter ordinal e incluye también los proyectos que no pasaron la precalificación. La calificación puede tomar valores entre 0,00 y 5,00.

Tabla 2. Fase 2: priorización

FASE 2: PRIORIZACIÓN	VELOCIDAD DE ENTREGA	1 SÍ; 0 NO	
		Respuesta	Observaciones
	VEL1	1	
	APORTE A LAS METAS NDC	1 SÍ; 0 NO	
		Respuesta	Observaciones
	NDC1	1	
	BONIFICACIÓN POR EQUIDAD E INCLUSIÓN	1 SÍ; 0 NO	
		Respuesta	Observaciones
	EQI1	1	
	EQI2	0	
	TABLA DE PUNTAJE		PUNTAJE DEL PROYECTO
	NO ELEGIBLE (D7 = 0)	0,00	
	ELEGIBLE, NO ADICIONA (D7 = 1; D16 = 1)	1,00	
	ELEGIBLE, ADICIONA, NO ACELERA (D7 = 1; D16 = 0; D21 = 0)	2,00	
	ACELERABLE (D21 = 1) CON D27 = D32 = 0	3,00	
	ACELERABLE (D21 = 1) CON D27 = 0 Y D32 = 1	3,50	
	ACELERABLE (D21 = 1) CON D27 = 1 Y D32 = 0	4,00	
	ACELERABLE (D21 = 1) CON D27 = D32 = 1	4,50	
	ACELERABLE + BONIFICACIÓN POR EQUIDAD E INCLUSIÓN	4,5 + 0,25*(D37+D37)	

Fuente: elaboración Fedesarrollo.

Capítulo 3. Recomendaciones

El MADS debe confirmar con la Presidencia de la República su acuerdo con la propuesta de este documento. En la presentación a Presidencia se deben resaltar los beneficios y los compromisos tanto de la Presidencia como del Gabinete Presidencial Para la Acción Climática durante el período de aceleración, y el seguimiento posterior.

La identificación ágil de prospectos de aportes profundos y rápidos al cumplimiento de los NDC de Colombia debe completarse con un modelo de Preparación Estratégica de proyectos, donde la velocidad de preparación es mala consejera. Benavides (2023) plantea que la Preparación Estratégica es una inversión en *capital paciente*. Según Flyvbjerg y Gardner (2023), el éxito de los proyectos está asociado a ´pensar despacio y actuar rápido´ (Kahneman 2013). Hay que dedicar el tiempo y los recursos para que un proyecto reduzca una parte sustancial de la incertidumbre (proceso de *de-risking* a través de análisis, simulaciones computacionales, selección de diseños y modelos financieros apropiados al contexto, anticipación de respuestas a contingencias). La paciencia de la preparación es barata, pues reduce drásticamente los tiempos de ejecución y los sobrecostos, ayuda a la bancabilidad y mejora las probabilidades de éxito.

La adaptación del modelo de Preparación Estratégica a proyectos climáticos (Benavides 2023) se presenta a continuación:

Gobernanza y liderazgo

- Designar una entidad y líder empoderado (´campeón´) con capacidad de gestionar contratiempos del entorno general del proyecto y orquestar voluntades y decisiones para asegurar el desempeño de los proyectos.

Salvaguardia de propósito y aceptación social y ambiental

- Reforzar, con el liderazgo de la entidad designada, un sistema de pesos y contrapesos para reducir la posibilidad de alteración discrecional o de abandono con el ciclo político (conversión forzosa del proyecto en un ´elefante blanco´).[1]
- Diseñar, con la coordinación de la entidad designada, un sistema de consultas sociales y ambientales que no se limite al cumplimiento mecánico de normas y que coordine con el estado un plan de gestión de las posibles restricciones de economía política del proyecto.

Verificación de valor social y del valor por dinero

- Delegar los análisis costo-beneficio (ACB) positivo a entidades independientes de las agencias ejecutoras y contemplar sus impactos sobre las redes de servicio a las que conectan, cuando sea del caso.

[1] Un elefante blanco es un proyecto de evaluación social negativa. Se origina en un sistema de redistribución ineficiente, cuando es difícil hacer promesas de largo plazo a los electores. Ver Robinson y Torvik (2005).

- Seleccionar la mejor alternativa contractual mediante un análisis de Valor por dinero (VPD). Los análisis de VPD deben estar a cargo de entidades independientes de las agencias ejecutoras y deben evitar la transferencia automática de todos los riesgos no asegurables al privado.

Estructuración técnica y financiera

- Precalificar las firmas que concursen por capacidades técnicas y financieras, y por consecución de financiación, en proyectos de gran tamaño y complejidad. Usar diseños en una fase avanzada, que deben avalarse por un ingeniero independiente.
- Usar una matriz de riesgos que siga las mejores prácticas internacionales disponibles. Asegurar aportes patrimoniales y mejoras del perfil de riesgo en contratos por *project finance* para atraer a los inversionistas institucionales.

Entrega y mecanismos de ajuste

- Asignar contratos en competencia, consistentes con la reducción de costos, a la calidad del servicio y a la gestión de adversidades. En contratos APP/*project finance*, los operadores no deben recibir anticipos públicos. Los pagos deben realizarse por hitos y por desempeño.
- Diseñar mecanismos de ajuste dentro de los contratos y protocolos justificados de salida del operador, para asegurar la continuidad del servicio y minimizar el surgimiento y profundidad de litigios.

Referencias

Benavides, J. (2023). Importancia e impacto económico de la preparación estratégica de proyectos de capital público en Colombia. Fedesarrollo. Trabajo en revisión.

Flyvbjerg, B. y D. Gardner (2023). *How Big Things Get Done: The Surprising Factors That Determine the Fate of Every Project, from Home Renovations to Space Exploration and Everything In Between*. The Crown Publishing Group.

Kahneman, D. (2013). *Thinking, fast and slow*. Farrar, Straus, and Giroux. ISBN-13 : 978-0374533557.