Supported by:
Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action
on the basis of a decision by the German Bundestag

NOTA TECNICA

TRIPLETE INSTITUCIONAL PARA DESCARBONIZAR LA ECONOMÍA DE COLOMBIA

Escrito por:

Juan Benavides

Helena García

17 de septiembre de 2024

Supported by:

Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action

on the basis of a decision by the German Bundestag

Nota técnica
17 de septiembre de 2024

PNUMA-Fedesarrollo

Triplete institucional para descarbonizar la economía de Colombia

Escrito por Juan Benavides y Helena García, Fedesarrollo (Colombia).

Objetivo y mensaje principal

El proyecto NDC Action, liderado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en colaboración con el Centro Climático de Copenhague (CCC-PNUMA), busca facilitar la implementación de un desarrollo resiliente al clima y bajo en carbono, alineado con los objetivos nacionales y globales. Fedesarrollo, como Institución Técnica Nacional (ITN), lideró el trabajo técnico del NDC Action en Colombia. Para abordar el problema, Fedesarrollo desarrolló una hoja de ruta que conecta recursos públicos y privados con los objetivos e iniciativas de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC Action). La financiación climática en los países en desarrollo enfrenta desafíos para la movilización masiva de recursos debido a fallas de mercado y coordinación. La mejora de la gobernanza transversal a través de un trípode institucional puede resolver estos desafíos al proporcionar un sentido de dirección y facilitar la construcción de carteras atractivas para la abundante financiación disponible a nivel mundial, especialmente de inversores institucionales.

Contexto y problema

Desde 2015, Colombia no ha reducido sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), y sus compromisos NDC para 2020 son más ambiciosos que los anteriores. Entre 2014 y 2018, las emisiones de GEI aumentaron un 17.3%, lo que equivale a una tasa de crecimiento anual homogénea del 4.1%. Para lograr una reducción del 51% en las emisiones para 2030, la tasa anual compuesta de reducción homogénea debería ser del -2.22% a partir de ahora.

Emisiones de CO2eq en el BUR3 de Colombia (MtCO2eq y participación por sector). 1990-2018



	Energy	IPPU	AFOLU	Waste	Total Emissions	AFOLU - Absorptions	Net Emissions (net balance)
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: IDEAM, PNUD, MADS, DNP y Cancillería. (2021).

El financiamiento climático enfrenta desafíos masivos para la movilización de recursos en los países en desarrollo. En mitigación, la identificación y priorización de intervenciones, la estructuración de proyectos y la gestión de riesgos son muy débiles y están desintegradas. En adaptación, los países apenas están comenzando a delinear políticas nacionales de asignación y gestión de riesgos en condiciones de profunda incertidumbre, es decir, un conocimiento parcial o total sobre la frecuencia y gravedad de los eventos climáticos extremos. Las complejidades del financiamiento de la mitigación provienen de la naturaleza dispersa de las intervenciones en sectores heterogéneos. En adaptación, las dificultades financieras surgen de la falta de capacidades para estructurar planes regionalizados y protocolos para incorporarlos en el ciclo de financiamiento público, que enfrenta gastos sociales inminentes y carece de métodos para reunir inversiones a largo plazo que reduzcan los riesgos físicos.

La oferta de financiamiento para la mitigación, sin agregación de una demanda dispersa y heterogéneas, búsqueda de oportunidades, pedagogía y acompañamiento, es insuficiente para movilizar recursos. En adaptación, los gobiernos subnacionales carecen de capacidades para estructurar proyectos y tienen capacidades limitadas de financiamiento. Exceptuando los sectores regulados (redes de servicios de infraestructura), los ministerios no tienen experiencia en financiamiento climático, ni cuentan con los recursos para crear portafolios priorizados de proyectos de mitigación, mucho menos de planes de adaptación.

El lento progreso en la reducción de emisiones de GEI se debe en parte a las grandes brechas de financiamiento climático que enfrenta Colombia, debido a (i) fallas de mercado (brecha entre oferta y demanda de financiamiento) y (ii) fallas de coordinación dentro del Estado y entre el Estado y los demás actores. En mitigación, la identificación y priorización de intervenciones, la estructuración de proyectos y la gestión de riesgos son muy débiles y están desintegradas. En adaptación, el país está comenzando a delinear políticas nacionales de asignación y gestión de riesgos en condiciones de profunda incertidumbre. En general, los ministerios no tienen experiencia en financiamiento climático ni los recursos para construir portafolios priorizados de proyectos de mitigación o planes de adaptación.

• Hallazgos de Fedesarrollo

El aumento del financiamiento climático requerirá una mayor coordinación y capacidades institucionales adicionales centradas en la implementación. Se deben emprender las siguientes decisiones políticas de alto nivel:

1) **Definir el modelo de financiamiento climático público para mitigación y adaptación**

El financiamiento público debe seguir principios de eficiencia, equidad, transparencia y efecto catalizador. Debe formar parte de planes fiscales a mediano y largo plazo, especificando proporciones para mitigación y adaptación, y delineando las intervenciones elegibles. El financiamiento para la mitigación debe utilizar curvas de costos marginales de abatimiento (MACC) actualizadas regularmente para identificar las necesidades de intervención del Estado. Para la adaptación, debe priorizar la protección de activos naturales y construidos y cofinanciar reorganizaciones territoriales sostenibles con las autoridades locales.

2) **Enfocarse en la creación de portafolios de proyectos con impactos significativos en la mitigación y establecer condiciones para inversiones complejas en adaptación**

Para mitigar el riesgo negativo de carga de los bonos soberanos y verdes, los portafolios priorizados deben ser rentables para los inversores y estar alineados con las taxonomías verdes. Las áreas clave de mitigación incluyen la eficiencia energética, la construcción verde, la electrificación del transporte urbano, la agricultura sostenible y la conservación de bosques. En los países en desarrollo, el sector AFOLU (Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura) requiere medidas específicas para reducir los riesgos de inversión.

3) **Adoptar una política nacional para gestionar los riesgos de adaptación**

Colombia debe crear una política de adaptación que potencie las iniciativas existentes. Las cuatro líneas estratégicas son: (i) inversiones rentables en redes de servicios vitales, (ii) inversión en servicios ecosistémicos y biodiversidad, (iii) salvaguardar el entorno construido, y (iv) I+D en nuevas tecnologías y modelos de negocio.

• Recomendaciones

Recomendación 1: Establecer la arquitectura de gobernanza de financiamiento climático a través de una Misión NDC Action

La Misión NDC Action debe ser liderada por la Presidencia de Colombia para asegurar que las siguientes funciones se realicen por las instancias gubernamentales delegadas: (i) definición y seguimiento de metas medibles (por ejemplo, dinero movilizado, reducción de emisiones, reducción de riesgos); (ii) alineación de prioridades y acciones de inversión mediante coordinación jerárquica a nivel más alto del estado; (iii) regulación del cumplimiento de metas (sistema de premios y penalizaciones); (iv) gestión del conocimiento en mitigación y adaptación.

Recomendación 2: Organizar una agencia pública para estructurar proyectos complejos de financiamiento climático

Hay interés por financiar proyectos que no cumplen con requisitos sólidos y estructurados para invertir. El enfoque de la medida se centrará en estructurar proyectos socialmente rentables que no tengan rentabilidad privada positiva. En adaptación, permitiría acercarse a entidades territoriales para cofinanciar intervenciones y generar economías regionales de escala. Las áreas con mayor impacto en mitigación incluyen la electrificación del transporte urbano masivo, la agricultura sostenible y la conservación y restauración de bosques y otros ecosistemas de almacenamiento de carbono.

Recomendación 3: Establecer un fondo de financiamiento combinado

Los fondos de financiamiento combinado mejoran el perfil de riesgo de los proyectos y atraen inversores diversos en cantidad, plazo, apetito por el riesgo y propósito. No están diseñados para llevar a cabo la mayor parte del financiamiento. El principal resultado de las transacciones del fondo es atraer inversores institucionales que, a nivel mundial, tienen recursos para invertir en financiamiento climático del mismo orden de magnitud que los bancos comerciales. Las propuestas enviadas al fondo deben someterse a una prueba de elegibilidad y adicionalidad, nivel de madurez y/o prueba de concepto (para evaluar viabilidad y proponer un instrumento financiero y buscar aliados).

Resultados

Se logrará un aumento en el financiamiento climático tanto para proyectos de mitigación como de adaptación, habilitada por una gobernanza mejorada y financiamiento estructurado. Se fortalecerá la coordinación entre las partes interesadas, incluidos actores estatales e inversores privados. Los proyectos priorizados serán financiados y ejecutados efectivamente, contribuyendo a la reducción de emisiones y al aumento de la resiliencia. Las agencias públicas desarrollarán capacidades para la gestión del riesgo. Las prioridades de inversión estarán alineadas, proporcionando una dirección clara para las inversiones públicas y privadas en proyectos relacionados con el clima que cumplan con estándares nacionales e internacionales.

Impacto

Esta iniciativa contribuirá a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030. Se desarrollará un marco institucional robusto que facilite acciones climáticas continuas y medidas de adaptación. Se mejorará la conciencia pública y el compromiso, fomentando una cultura de sostenibilidad.

Agradecimiento

Los autores agradecen a PNUMA a través del Proyecto Acción NDC Action y al Centro Climático de Copenhague (CCC- PNUMA) por su apoyo financiero y colaboración en esta agenda de investigación.

Descargo: Las opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores y no deben atribuirse a Fedesarrollo.