

Documento de Cooperación Técnica

I. Datos Básicos

▪ País/Región:	Colombia
▪ Nombre de la Cooperación Técnica:	Apoyo a la Consolidación de una Agenda de Cambio Climático para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia
▪ Número de la CT:	CO-T1414
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Roberto Esmeral (INE/CCS), Líder del Equipo; Hilen Meirovich, Jennifer Doherty-Bigara y Juan Gomez (INE/CCS), Ramón Espinaza (INE/ENE), Gabriele Del Monte (FMP/CCO), Maria Sofia Greco (LEG/SGO); Ramiro A. Lopez (FMM/CCO)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Fecha de autorización del Abstracto de CT:	Noviembre 30, 2015
▪ Beneficiario:	República de Colombia
▪ Agencia Ejecutora:	Banco Interamericano de Desarrollo a través de la División de Cambio Climático y Sostenibilidad
▪ Donantes:	Fondo de Múltiples Donantes para la Energía Sostenible y el Cambio Climático (MSC).
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$270.000
▪ Contrapartida Local:	US\$67.500 (en especie)
▪ Período de Desembolso:	30 meses (24 meses de ejecución)
▪ Fecha de inicio requerida:	Abril 2016
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultorías individuales
▪ Unidad de Preparación:	INE/CCS
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	Sector de Infraestructura y Medio Ambiente (INE)
▪ CT Incluida en la Estrategia de País:	No
▪ CT Incluida en el CPD:	No
▪ Sector Prioritario GCI-9:	Protección del medio ambiente, respuestas al cambio climático, promoción de la energía renovable y la seguridad alimentaria

II. Objetivos y Justificación

- 2.1 En la última década, el crecimiento económico de Colombia ha sido sólido, el PIB creció un 4,3% anual entre 2000 y 2012 (CEPAL, 2013), consolidando su posición como país de ingreso medio. El país ha implementado reformas políticas y económicas importantes que han contribuido a su crecimiento. No obstante, también enfrenta desafíos ambientales y sociales que amenazan el crecimiento sostenible e inclusivo del país. En esta línea, se dispone de evidencia sobre las repercusiones del cambio climático en diversas actividades económicas. Según la Segunda Comunicación de cambio climático de Colombia ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la temperatura aumentará en promedio entre 1,4°C y 3,2°C al año 2100, hecho que puede traer consigo una disminución en las precipitaciones de hasta 30% especialmente en la costa Caribe del país, representando pérdidas anuales de 0,49% del PIB (BID, 2014).
- 2.2 La evaluación económica de los costos del cambio climático en el país ha facilitado el involucramiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP),

el cual a su vez ha comprendido la necesidad y los beneficios de incluir los escenarios de cambio climático en las proyecciones de crecimiento para la toma de decisiones en materia de inversión, estructuración de seguros, impuestos y subsidios verdes de manera más informada.

- 2.3 En este contexto, el país desarrolló un eje sobre crecimiento verde como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (PND). Esta inclusión es vital ya que Colombia es altamente vulnerable al cambio climático y se ha visto afectada por desastres naturales cada vez más intensos y frecuentes en los últimos años¹.
- 2.4 En el ámbito internacional, el rol de Colombia se ha ido fortaleciendo y se ha posicionado como un actor clave en temáticas de desarrollo sostenible –como la conformación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como su papel en la estructuración del Fondo Verde para el Clima. Sin embargo, dichas posiciones requieren de una agenda coherente y sólida para asentar su liderazgo en materia ambiental y de cambio climático.
- 2.5 Como parte del proceso de acceso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Colombia ha recibido recomendaciones sobre fiscalidad verde, con especial énfasis en la necesidad de llevar a cabo una evaluación sobre la viabilidad de impuestos relacionados con el medio ambiente. Entre ellos se destacan: (i) la reestructuración de los tributos sobre combustibles y vehículos; (ii) la supresión de exenciones fiscales al combustible para el transporte y a la prospección minera y petrolera; (iii) la introducción de impuestos especiales sobre productos energéticos utilizados en instalaciones fijas; y (iv) la imposición de gravámenes a los productos agroquímicos (OCDE, 2015).
- 2.6 El MHCP es un actor clave para priorizar y canalizar el tema de cambio climático. Su coordinación –en particular, desde la Oficina de Crédito Público– con el Ministerio de Medio Ambiente es fundamental para identificar, diseñar y utilizar mecanismos financieros apropiados para iniciativas de cambio climático². Por otra parte, dado el nivel de especificidad del tema y los conocimientos técnicos necesarios, la creación de una unidad de cambio climático al interior del MHCP puede ser de gran utilidad, puesto que facilitaría la asimilación de conceptos relevantes, al mismo tiempo que se mejoraría la administración y la financiación de las prioridades en materia de cambio climático³.
- 2.7 La presente cooperación técnica (CT) pretende crear y fortalecer la agenda de cambio climático en el MHCP. Los objetivos específicos son: (i) definir y priorizar los temas relevantes al MHCP y con base en ellos construir una agenda temática del sector; (ii) capacitar al equipo gerencial y técnico cuyas tareas se encuentran relacionadas con el cambio climático; y (iii) elaborar análisis técnicos y de política pública que sirvan de base para definir estrategias y líneas de acción en materia de cambio climático en asuntos de competencia del sector Hacienda.

¹ Estudios recientes estiman una reducción del 70% en el ecosistema de la sabana en el año 2050; y existen modelos que indican que el sector agrícola pierde en promedio un 23,74% de su producción con respecto al escenario base (BID, 2013). En cuanto a la generación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), actualmente una de las principales fuentes de emisiones en Colombia es el cambio de uso de suelo en sus dos vertientes: a través de la deforestación y de la producción agrícola. Se espera que las emisiones de GEI de estos sectores continúen con una tendencia creciente a futuro (BID 2013).

² Instrumentos y mecanismos financieros para programas de cambio climático en América Latina y el Caribe: una guía para ministerios de finanzas. - Meirovich, Peters, Rios. p. cm. – (Resumen de políticas del BID; 212)

³ Idem.

- 2.8 El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (GN-2788-5) y se alinea con el desafío de desarrollo de productividad e innovación, puesto que la consolidación de una agenda de cambio climático en el MHCP permitirá el establecimiento de marcos institucionales que facilitarán la provisión de servicios eficientes y de calidad en el contexto correspondiente. En particular, a través de la operación se capacitarán empleados públicos en temáticas de cambio climático y finanzas públicas, lo cual mejorará la efectividad en la gestión del gobierno en dicho ámbito⁴. La operación también se alinea con las áreas transversales de cambio climático y sostenibilidad ambiental, y de instituciones y Estado de derecho, puesto que su enfoque se centra en el fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones en materia de inversión nacional que incluyen variables de cambio climático. Igualmente, se consolida conocimiento estratégico en una entidad para la que resulta clave la priorización del cambio climático. Por último, el programa contribuye al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-4) a través de la generación de capacidades en el MHCP, que –como resultado– contará con funcionarios públicos capacitados y sensibilizados en cuanto a la temática de cambio climático y sus impactos en sus tareas diarias⁵.
- 2.9 Igualmente, esta CT contribuye a los objetivos del Fondo para el Programa Especial del Banco sobre Energía Sostenible y Cambio Climático (SCI) y del Fondo de Múltiples Donantes para la Energía Sostenible y el Cambio Climático (MSC) (GN-2435-6) establecidos en los resultados previstos de “mayor sensibilidad frente a los efectos del cambio climático como a la reducción de emisiones por deforestación y producción agrícola (¶4.6)”.
- 2.10 La presente operación obedece a un proceso que ha venido adelantando el Gobierno de Colombia, para definir la agenda de cambio climático con un enfoque particular en finanzas públicas y estabilidad macroeconómica.

III. Descripción de Actividades/Componentes y Presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Estructuración de una agenda de cambio climático en el MHCP (US\$50.000).** Este componente permitirá la contratación de un consultor, durante un año, para estructurar una agenda de cambio climático para el MHCP con base en el conocimiento técnico de los temas nacionales e internacionales de cambio climático. El consultor deberá integrar las agendas de los diferentes foros y escenarios del contexto internacional (OCDE, ODS, G20, COP21, etc.) a los retos nacionales en materia de cambio climático con el fin de apoyar al MHCP en la generación de insumos técnicos que le permitan al país y al ministerio fortalecer su posición internacional.
- 3.2 Este análisis también incorporará un estudio institucional de los equipos del MHCP para poder presentar una propuesta relacionada con la integración de los temas de cambio climático en las labores misionales del ministerio.
- 3.3 **Componente 2. Elaboración de análisis técnicos para la instrumentación de opciones de políticas (US\$110.000).** Este componente financiará la realización

⁴ Indicadores de Contexto Regional del Marco de Resultados Corporativos 2016-2019: Eficacia gubernamental.

⁵ Indicadores de Resultado de Desarrollo de los Países del Marco de Resultados Corporativos 2016-2019: Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos.

de estudios específicos en áreas de competencia del sector Hacienda que tengan una dimensión de cambio climático preponderante. El Componente 1 podrá afinar las áreas de estudio, sin embargo el equipo del MHCP, en colaboración con el equipo del BID identificó los siguientes estudios como áreas propuestas de enfoque dada la relevancia de las temáticas y su potencial de implementación:

- a. Regulación financiera e innovación en instrumentos de financiamiento: los estudios deben enfocarse en estrategias innovadoras para financiamiento de iniciativas públicas en la materia. Asimismo, deben analizar la regulación financiera óptima que impulse mecanismos innovadores dentro del sector financiero para aumentar la inversión en proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático. El trabajo del Comité de Estabilidad Financiera⁶ liderado por Mark Carney y Michael Bloomberg, permitirá dar los lineamientos de este capítulo, principalmente en temas como el desarrollo coherente, comparable, fiable y alrededor de la intensidad de carbono de los diferentes activos, así como los riesgos financieros que podrían derivarse del proceso de ajuste hacia una economía baja en carbono: “Los cambios en la política, la tecnología y en los riesgos físicos podrían provocar una nueva valoración de una amplia gama de activos tan pronto como los costes y las oportunidades se hagan evidentes”⁷.
- b. Subsidios y fiscalidad ambiental: las recientes reformas fiscales introducidas en Colombia suponen un progreso en términos de eficacia, equidad y medio ambiente. Como parte de las recomendaciones en el proceso de acceso a la OCDE, se menciona la posibilidad de aumentar los ingresos derivados de los impuestos relacionados con el medio ambiente (0.7% del PIB, 3.7% del total de los ingresos impositivos⁸) (OCDE, 2015). Colombia cuenta con avances importantes a nivel regional en materia de políticas de desregulación de precios de los combustibles desde 1998, con el objetivo de contar con un equilibrio entre el uso racional de los recursos, y la protección de los usuarios. Sin embargo, estudios recientes subrayan la regresividad de los subsidios pero también la compleja relación entre elasticidad y precio del combustible, por lo que la reasignación de estos fondos se debe estudiar en detalle y así anticipar impactos sobre las poblaciones más vulnerables⁹. Adicionalmente, permitiría promover un crecimiento bajo en carbono estudiando la viabilidad de profundizar la estructura tributaria relacionada con el medio ambiente.
- c. Pasivos contingentes, activos obsoletos y aseguramiento: La elaboración de una estrategia dentro del MHCP para pasivos contingentes, incluidos aquellos relacionados con acontecimientos meteorológicos adversos extremos, es fundamental para garantizar la correcta gestión de la deuda contingente, los activos obsoletos y el aseguramiento¹⁰. Estos rubros deben incluirse en el proceso de gestión de riesgos para manejar de manera prudente y sistemática los impactos del cambio climático. El país cuenta con varios estudios sobre el

⁶ El Comité de Estabilidad Financiera, establecido en 2009 con el respaldo de los Jefes de Estado y los Gobiernos del G-20, promueve la estabilidad financiera a nivel global a través de la coordinación en el desarrollo de políticas y conductas para la regulación y la supervisión del sector financiero, y su respectiva diseminación en países no miembros.

⁷ Discurso de Marc Carney, Gobernador del Banco de Inglaterra, sobre los riesgos financieros del cambio climático en el marco de la COP21.

⁸ Una cifra por debajo del promedio de la OCDE (1.6% del PIB).

⁹ La Reforma Fiscal Ambiental en América Latina, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

¹⁰ Meirovich, Rios (2013).

impacto económico del cambio climático, que deberían ser incluidos en el análisis de las inversiones y coyunturas fiscales. Los fenómenos climáticos ya están afectando las finanzas públicas por diversas vías: aumento en el número de emergencias, daños a la infraestructura e inestabilidad en la producción agrícola y la electricidad por fuentes hídricas. Por estas razones el cambio climático debe ser considerado como un pasivo contingente sobre las finanzas públicas¹¹.

- d. Presupuesto público y cambio climático: cuantificar el gasto en el que incurre la Nación en materia climática permite identificar rubros estratégicos para mejorar la calidad del gasto y diseñar estrategias para optimizar impactos fiscales. La identificación de estas sumas es de gran relevancia para asentar el compromiso nacional con este desafío, pero también representa un argumento de peso en las negociaciones internacionales y en la presentación de proyectos ante fondos de cambio climático internacionales. Colombia cuenta con diversos ejercicios en curso (CDKN, Econometría, CPEIR), por lo que esta actividad se coordinará de manera cercana con el Comité de Gestión Financiera del Sistema Nacional de Cambio Climático –liderado por el Departamento Nacional de Planeación, con el fin de no traslapar las iniciativas y apoyar en áreas donde todavía se identifican lagunas en materia de identificación de inversión climática. Por ejemplo, se considera importante la elaboración de un clasificador de cambio climático que permita la sistematización del ejercicio de identificación de gastos e inversiones de cambio climático.

- 3.4 **Componente 3. Capacitación técnica de un equipo del MHCP (US\$40.000).** Este componente tendrá por objetivo socializar los resultados de los estudios producidos en el Componente 2, con el fin de anclarlos a las actividades y ejercicios del MCHP.
- 3.5 Cada estudio del Componente 2 deberá identificar mecanismos de implementación para dar seguimiento a las actividades presentadas por el personal de cada una de las dependencias correspondientes del ministerio (por ejemplo el tema de gasto e inversión).
- 3.6 También permitirá organizar cursos para personal ejecutivo y apoyar su presencia en cumbres y talleres con enfoque específico en cambio climático y finanzas públicas.
- 3.7 **Componente 4. Asesoría legal e institucional en el cuadro de la Iniciativa “Colombia Sostenible” (US\$70.000).** Con este componente se financiarán dos consultores que establecerán los lineamientos presupuestarios e institucionales de la cuenta fiducia creada en el MHCP como mecanismo financiero de la Iniciativa “Colombia Sostenible”, establecida por la ley presupuestaria. Dicho apoyo es relevante dado que el portafolio de proyectos a financiar comprende iniciativas de cambio climático. Cada consultor presentará un reporte como resultado de su gestión.
- 3.8 El Fondo Colombia Sostenible contará con una cuenta bajo el Fondo Colombia en Paz bajo la supervisión del MHCP, así como una cuenta “multidonantes” en la que

¹¹ CEPAL, Consejo Agropecuario Centroamericano, Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica y República Dominicana, Secretaría de Integración Económica Centroamericana, Sistema de la Integración Centroamericana, Programa de Asistencia del Ministerio para Desarrollo Internacional del Gobierno Británico y Agencia de Cooperación para el Desarrollo de Dinamarca, (2015), Cambio Climático en Centroamérica: Impactos potenciales y opciones de política pública, LC/MEX/L.1196, México, D. F.

se recibirán las donaciones de países, organizaciones, filantropía y sector privado. Bajo este esquema, será clave contar con asesoría legal e institucional para estructurar un mecanismo transparente y flexible que permita atender las expectativas de los territorios de implementación, así como de los donantes.

- 3.9 El MHCP será un actor fundamental en la puesta en marcha de la iniciativa por lo que este componente dará asistencia al ministerio en las diferentes etapas que requieran su involucramiento; desde la gobernanza del fondo multidonante hasta la asignación de fondos para proyectos transversales.
- 3.10 Las actividades de cada uno de los componentes de esta CT son complementarias pero no subsecuentes en el tiempo, con lo cual no se requiere la terminación de una actividad para iniciar la ejecución de las otras.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad/Componente	BID	Contrapartida	Total
Componente I. Consolidación Agenda de cambio climático en MHCP	50.000	30.000	80.000
Componente II. Estudios de cambio climático y finanzas	110.000	20.500	130.500
Componente III. Capacitación y participación de miembros del MHCP en eventos de cambio climático y finanzas	40.000	13.000	53.000
Componente IV. Asesoría en el cuadro de la Iniciativa Colombia Sostenible	70.000	4.000	74.000
Total	270.000	67.500	337.500

- 3.11 El costo total de la operación es de US\$337.500 de los cuales US\$270.000 serán financiados con recursos del Fondo de Múltiples Donantes para la Energía Sostenible y el Cambio Climático (MSC). Los restantes US\$67.500 corresponden a la contrapartida local en especie que comprende horas de trabajo de personal involucrado en el MHCP.

Matriz de Resultados Indicativa

Indicadores de Resultados Indicador	Unidad	Línea base		Año 1	Año 2	Resultado
		Valor	Año			
Resultado						
Consolidar una agenda de cambio climático en el MHCP	Agenda	0	2015	1	0	1
Productos						
Componente I. Estrategia de cambio climático para el MHCP. Incluye un análisis institucional y propuesta a largo plazo para atender la temática	Reportes	0	2015	5	0	5
Componente II. Generación de información para fortalecer el conocimiento del MHCP en materia de cambio climático	Reportes	0	2015	2	2	4
Componente III. Capacitación gerencial y técnica de los equipos del MHCP	Talleres	0	2015	3	0	3
Componente III. Participación en talleres técnicos de cambio climático para especialistas fiscales	Talleres	0	2015	1	1	2
Componente IV. Lineamientos institucionales y presupuestarios de la cuenta fiduciaría de la iniciativa "Colombia Sostenible"	Reportes	0	2015	2	0	0

IV. Agencia Ejecutora y Estructura de Ejecución

- 4.1 A solicitud del Beneficiario, el BID ejecutará esta CT a través de la División de Cambio Climático y Sostenibilidad (INE/CCS). La ejecución por parte del BID está

justificada en el carácter especializado del objeto que se persigue. Adicionalmente, la realización de las contrataciones por parte del Banco aseguraría la eficacia para producir los resultados necesarios y esperados. Por lo tanto el BID estará a cargo de los procesos de selección y contratación de consultores, y de los pagos respectivos con cargo al financiamiento de la operación. INE/CCS, a través de sus especialistas, estará a cargo de la supervisión de la operación.

- 4.2 El Banco contratará servicios de consultores individuales, firmas consultoras, y servicios diferentes de consultoría de conformidad con sus políticas y procedimientos vigentes. En particular, la contratación de consultores individuales se regirá por los Procedimientos de Recursos Humanos (AM-650). La contratación de firmas consultoras y de servicios diferentes a consultorías seguirá la Política de Adquisiciones Institucionales del BID (GN-2303-20).
- 4.3 El período de ejecución será de 24 meses y el de desembolso será de 30 meses.

V. Riesgos Importantes

- 5.1 La CT tiene riesgos mínimos en cuanto a su ejecución puesto que el Banco la llevará a cabo a través de INE/CCS y en estrecha coordinación con el Gobierno de Colombia a través del MHCP. Sin embargo, existe el riesgo de que se presenten retrasos en la entrega de los productos. Este se mitigará a través de un doble seguimiento para la entrega de reportes y de contrataciones por parte de los miembros de INE/CCS. Esto permitirá una supervisión eficiente de la operación y el consecuente logro de los objetivos planteados.

VI. Salvaguardias ambientales

- 6.1 De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (OP-703), la operación ha recibido la clasificación "C" (ver [Formulario de Análisis de Salvaguardas](#) y [Filtro de Políticas de Salvaguardas](#)).

Anexos requeridos

- Anexo I: [Solicitud del Cliente](#)
- Anexo II: [Términos de Referencia](#)
- Anexo III: [Plan de Adquisiciones](#)

**APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DE UNA AGENDA DE CAMBIO CLIMÁTICO PARA EL MINISTERIO DE
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DE COLOMBIA**

CO-T1414

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Fondo de Múltiples Donantes de Energía Sostenible y Cambio Climático (MSC)**, de conformidad con la comunicación de fecha **13 de noviembre de 2015** suscrita por **Felipe Caicedo**. Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$270,000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de **cuatro (4) meses** calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

[Original Firmado]

3/14/2016

Sonia M. Rivera
Jefe

Fecha

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM

APROBADO:

[Original Firmado]

3/14/2016

Amal-Lee Amin
Jefe de División
División de Cambio Climático y Sostenibilidad
INE/CCS

Fecha