



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2021

Señor:

MAURICIO CLAVER-CARONE

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

Asunto: Carta de Política. Apoyo al Programa de Crecimiento Sostenible y Resiliente

Apreciado Presidente Claver-Carone:

Mediante la presente deseamos manifestar el compromiso del Gobierno de Colombia en avanzar hacia un país con un crecimiento más sostenible y resiliente y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Tal como lo plantea nuestro Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*", estamos plenamente convencidos de la necesidad de buscar un equilibrio entre el desarrollo productivo y la conservación del ambiente que potencie nuevas oportunidades económicas y asegure los recursos naturales para futuras generaciones, al tiempo que le apueste a la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero y a la deforestación; a incentive los sistemas productivos sostenibles, la agricultura climáticamente inteligente, resiliente y sostenible, la conservación, la migración hacia una matriz energética más limpia y hacia el transporte sostenible, así como a la implementación de la economía circular.

Adicionalmente, la Política Nacional de Cambio Climático, la Política de Crecimiento Verde y la Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible identifican los desafíos estructurales, que como país, tenemos en lo relacionado con el crecimiento sostenible y resiliente, y establecen un conjunto de prioridades, planes y acciones que orientan las políticas sectoriales para el cumplimiento progresivo de dichos objetivos. En concordancia, la política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia propone los instrumentos necesarios para asumir los retos coyunturales en materia económica, social y de sostenibilidad que surgieron como consecuencia de la pandemia ocasionada por el COVID19.

Tras el Acuerdo de París, la Política Nacional de Cambio Climático definió en 2017 la hoja de ruta para incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas. Esta política se desarrolla alrededor de cinco áreas estratégicas: (i) desarrollo rural; (ii) desarrollo urbano; (iii)



sector minero-energético; (iv) infraestructura estratégica; y (v) manejo y conservación de ecosistemas y sus servicios. Cada una de estas áreas delimita acciones para fomentar el desarrollo de tecnologías y mejorar procesos productivos con bajas emisiones de gases efecto invernadero y/o adaptables a los efectos del cambio climático.

Asimismo, esta política creó un marco institucional para la toma de decisiones e incorporó directrices para la planificación y gestión integral del cambio climático. Además, definió principios y competencias institucionales a nivel nacional y subnacional e instancias de participación; creó los planes integrales de gestión de cambio climático territoriales y sectoriales; y, propició la creación del Sistema Nacional de Información sobre cambio climático.

Por su parte, el CONPES 3918 de 2018 *Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia* ha permeado marcos estratégicos subsecuentes del orden nacional y territorial como la Política de Crecimiento Verde, los Planes de Desarrollo Territorial (2020-2024) y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, convirtiéndose en una Política de Estado de largo plazo, en la que se definen áreas prioritarias para el cumplimiento de los ODS a 2030 y se establecen 156 indicadores y metas concretas- entre las que se destacan cobertura universal de energía eléctrica, aumento de vehículos eléctricos registrados en el país, incremento de la cobertura de bosque natural, protección de áreas terrestres y marinas, y aumento de la tasa de reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos- y, además se definen responsables institucionales.

En cuanto a la Política de Crecimiento Verde, esta se consolidó como el principal instrumento de política para orientar las acciones de crecimiento sostenible. Su principal objetivo es impulsar el aumento de la productividad y la competitividad económica del país, mediante un uso sostenible del capital natural, la inclusión social y la compatibilidad con el clima.

Esta política identifica la necesidad de: (i) generar condiciones que promuevan nuevas oportunidades económicas basadas en la riqueza de capital natural; (ii) fortalecer mecanismos para optimizar el uso de los recursos naturales y de la energía en la producción y consumo; (iii) fortalecer la capacidad de la ciencia, tecnología e innovación para impulsar el crecimiento verde; y (iv) mejorar la coordinación interinstitucional, la gestión de la información y el financiamiento para implementar las medidas señaladas por la política.

Como es de su conocimiento, la pandemia causada por el COVID-19 trajo efectos importantes en el crecimiento económico del país. Para responder a la crisis, el Gobierno Nacional expidió en febrero de 2021 su Política para la Reactivación Económica, con una inversión estimada de US\$37.500 millones, de los cuales el 14% estarán destinados al compromiso con un crecimiento



limpio, una apuesta para que en el largo plazo, nuestra economía migre hacia una senda de crecimiento más sostenible, en la medida en que se fomentan iniciativas como las soluciones basadas en la naturaleza; la producción pecuaria sostenible, los negocios verdes, la economía circular y el uso de fuentes no convencionales de energía renovable.

Contexto macroeconómico

Durante décadas y hasta inicios del 2020, Colombia logró consolidar una importante senda de crecimiento económico, acompañada de una reducción en sus indicadores de pobreza, desempleo e informalidad, con criterios responsables de sostenibilidad fiscal. Sin embargo, la crisis global originada por la pandemia del COVID-19 tuvo un fuerte impacto sobre la economía del país, con efectos importantes en la actividad pública y privada. En respuesta, el Gobierno nacional implementó diversas medidas multisectoriales que tuvieron un impacto fiscal importante en materia de ingresos, gastos y deuda pública.

Como consecuencia, en 2020, Colombia registró un déficit fiscal del 7,8 % del PIB (evidenciando un deterioro de 5,3 puntos porcentuales del PIB con respecto de la vigencia fiscal anterior) y niveles de pobreza monetaria del 42,5 % y pobreza monetaria extrema del 15,1 %.

No obstante lo anterior, en el año 2021 se han empezado a ver signos de recuperación y reactivación. El Indicador de Seguimiento de la Economía (ISE) registró una tasa de crecimiento anual del 14,3 % a julio de 2021, evidenciando un desempeño positivo de la actividad económica.

Adicionalmente, mientras en mayo de 2020 la tasa de desempleo alcanzó niveles del 21,4%, a julio de 2021 se encontraba en el 14,3 %. Por su parte, el Producto Interno Bruto del segundo trimestre del 2021 creció 17,6 % respecto del mismo periodo de 2020, jalonado principalmente por la rama de comercio, transporte y restaurantes (creciendo 40,3% y contribuyendo 5,3 puntos porcentuales al crecimiento del PIB), industrias manufactureras (creciendo 32,5% y contribuyendo 3,4 puntos porcentuales), las actividades artísticas y de entretenimiento (creciendo 83,8% y contribuyendo 1,8 puntos porcentuales) y la administración pública, educación y salud (creciendo 9,0% y contribuyendo 1,6 puntos porcentuales). Por otro lado, el recaudo tributario neto acumulado en el periodo enero-agosto 2021 creció el 20,2 % frente al mismo periodo del 2020, y 5,2% frente al mismo periodo del 2019.

Se espera que la expansión real de la economía alcance un promedio de 3,7 % durante el periodo 2021-2032. La contracción económica observada en 2020 será sucedida por años de alto crecimiento que permitirán cerrar la brecha del producto, llevando a que el PIB converja a su



potencial. Este último estará impulsado por el plan de reactivación, Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia¹, que complementará las acciones en crecimiento sostenible e incluyente.

Es evidente cómo Colombia a lo largo de los últimos años ha trabajado constante y responsable por mantener un sólido marco macroeconómico a través de políticas como la adopción de un régimen de metas de inflación, un tipo de cambio flexible, y el cumplimiento de una regla fiscal, y aunque la emergencia por la pandemia ha tenido un efecto importante en el crecimiento, esperamos que la solidez macroeconómica e institucional del país siga redundando en la estabilidad de nuestra economía.

Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 adopta la ruta trazada por la Política de Crecimiento Verde a través del “Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo”, y entre sus principales metas propone reducir las emisiones de gases efecto invernadero en 36 millones de CO₂eq y un 30% la tendencia de crecimiento de la deforestación proyectada; duplicar el área con sistemas sostenibles de conservación llegando a 1.402.900ha, migrar hacia el transporte sostenible aumentando de 1.695 el número de vehículos eléctricos registrados en 2016 a 6.600 en 2022, e implementar la Estrategia Nacional de Economía Circular para aumentar el reciclaje de residuos y el reúso del agua.

Situación actual del crecimiento y el desarrollo sostenible

Desde la perspectiva de las iniciativas de desarrollo sostenible y resiliente, a pesar de los grandes avances logrados a través del marco de políticas descrito anteriormente se han identificado desafíos estructurales. Para contrarrestarlos, se han establecido un conjunto de prioridades, planes y acciones que orientan las políticas sectoriales para el cumplimiento progresivo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estos planes presentan retos en su implementación y varios de ellos muestran rezagos relacionados con obstáculos en el ámbito institucional y regulatorio que pueden incrementarse debido a los efectos y la necesidad de ajuste en las políticas por la emergencia del COVID-19.

¹ Documento CONPES 4023 del 11 de febrero de 2021. Política para la reactivación y el crecimiento sostenible e incluyente: Nuevo compromiso por el futuro de Colombia.



Colombia requiere planificación, gestión y financiamiento para la acción climática, especialmente para (i) articular entre los sectores involucrados su estrategia de largo plazo (E2050) y en el cumplimiento de las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático contenidas en la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC por sus siglas en inglés), para lo que deberá desarrollar planes de implementación con los responsables sectoriales; (ii) profundizar esfuerzos frente al monitoreo, reporte y verificación de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, mejorar los procesos de difusión de la información y lograr que ésta soporte la toma de decisiones a nivel público y privado, en ámbitos locales, regionales y nacional; (iii) fortalecer y complementar las instancias de articulación interinstitucional en la lucha contra el cambio climático, entre las entidades de gobierno y con la participación del sector privado, organizaciones sociales, academia, organizaciones internacionales y el Congreso; (iv) aumentar la movilización de recursos para el financiamiento de la lucha contra el cambio climático; y (v) desarrollar una metodología para monitorear y calcular el costo de acciones de política de adaptación a fin de estimar implicaciones fiscales y financieras de los compromisos internacionales.

Frente al desafío de definir nuevas oportunidades económicas a partir de soluciones basadas en la naturaleza, la agricultura climáticamente inteligente y la economía circular, el país requiere: (i) promover políticas que permitan superar las limitaciones regulatorias que afectan el aprovechamiento sostenible forestal del bosque y de la biodiversidad; (ii) generar mayores incentivos de mercado mediante políticas públicas que: promuevan la reconversión productiva ganadera con criterios de sostenibilidad; incentiven programas de agricultura baja en carbono y resiliente al clima y de bajo impacto en ecosistemas vulnerables para asegurar la sostenibilidad en la producción; y que fortalezcan programas de innovación y transferencia tecnológica con coordinación a nivel subnacional en mesas agroclimáticas y de ganadería sostenible; (iii) aumentar el acceso a mercados para la bioeconomía, el turismo de naturaleza, la economía circular y los negocios verdes en general; (iv) modificar el modelo de prestación de servicios de agua potable y tratamiento de aguas residuales para que incorpore consideraciones de economía circular.

Con respecto a los desafíos para la transición energética es necesario que el país genere: (i) desarrollos regulatorios con lineamientos técnicos e incentivos para la adopción de nuevas tecnologías y desarrollo de infraestructura para la movilidad eléctrica; (ii) actualizar el marco de política acorde con las transformaciones del sector eléctrico; (iii) promover la entrada de nuevos proyectos de fuentes no convencionales de energía renovable para aumentar la resiliencia de la matriz energética, promover la competencia en la formación de precios y aportar a la reducción de emisiones de gases efecto invernadero; (iv) modificar la reglamentación que limita las reglas de administración de la infraestructura de transmisión disponible; (v) desarrollar análisis específicos sobre la capacidad de producción y potencial demanda (interna y para exportación)



del uso del hidrógeno; (vi) fortalecer la prestación del servicio de energía en las zonas no interconectadas por parte de operadores privados; y (vii) promover los Recursos Energéticos Distribuidos para facilitar el auge de infraestructura local de generación renovable, el despliegue de sistemas de almacenamiento y la consolidación del concepto de *prosumidor* (intercambios de energía eléctrica entre usuarios que generan su propia electricidad, dependiendo de sus necesidades y de las señales de precio).

El programa de crédito

Si bien el Gobierno de Colombia ha venido mostrando de manera decidida su compromiso por contar con un crecimiento sostenible y resiliente, esta operación, bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP), será fundamental para contribuir a mejorar la planificación gestión y financiación de la acción climática y de crecimiento verde del país, la creación de nuevas oportunidades económicas basadas en el capital natural y la economía circular, y el impulso a la transición energética.

Gracias al acompañamiento técnico y financiero del BID, Colombia ha confirmado su compromiso con la acción climática a través de avances significativos en el establecimiento de un marco de política para la lucha contra el cambio climático y siendo parte activa del Acuerdo de París. No obstante, persisten desafíos en materia de planificación, gestión y financiamiento que deberán ser atendidos para reducir la probabilidad de pérdidas económicas anuales asociadas con el cambio climático y que han sido estimadas en 0,49 % del PIB anual hasta 2100.

A través de este préstamo programático Colombia se compromete a impulsar medidas de política estratégicas en tres componentes. Cada una de ellas busca aportar a los objetivos del Programa y están en línea con las políticas fiscales del país, velando por el mantenimiento de un entorno macro económico apropiado.

El primer componente de este Programa busca el fortalecimiento de la capacidad de planificación y gestión en mitigación y resiliencia del país, a partir de medidas de política como la actualización de la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC por sus siglas en inglés); el desarrollo de una estrategia climática de largo plazo (a 2050) para la implementación del acuerdo de París, la expedición de Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático tanto en diferentes sectores de la economía como en entidades territoriales del país; así como el financiamiento de la inversión verde a partir de la reforma al Sistema General de Regalías para destinar recursos públicos para financiar proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible; el fortalecimiento de los mercados de carbono; y la emisión de bonos verdes soberanos.



El segundo componente busca fomentar nuevas oportunidades económicas a través de la gestión y aprovechamiento forestal sostenible a partir de regulaciones para el uso de productos forestales maderables y no maderables, políticas nacionales de control a la deforestación, gestión sostenible de los bosques y del sistema nacional ambiental de áreas protegidas, fortalecimiento de los programas de forestería comunitaria y los bancos de hábitat; el fomento de la agricultura climáticamente inteligente incluyendo lineamientos para la reconversión productiva y ambiental de la ganadería, políticas nacionales de variabilidad climática y desarrollo rural integral, incremento a la participación de pequeños productores locales agropecuarios en mercados como el de las compras públicas y el incentivo a programas de agricultura baja en carbono y resiliente al clima; el apoyo a la consolidación de negocios verdes con políticas de fomento al turismo sostenible, la bioeconomía y los empleos verdes; y la economía circular a través de normativa que facilite la gestión integral de residuos sólidos y las aguas residuales, y el uso sostenible de plásticos de un solo uso y biomasa residual.

La transición de los sectores de transporte y eléctrico hacia el uso de energías renovables corresponde al tercer componente y representan un paso fundamental para el impulso del crecimiento sostenible, pues aporta al cumplimiento de la meta de reducción de emisiones de gases efecto invernadero y la meta de Objetivos de Desarrollo Sostenible de universalización del acceso a energía.

De acuerdo con el Balance de Energía Útil para Colombia, el sector transporte es el mayor consumidor de energía en el país (43 % del total). En términos de emisiones de gases efecto invernadero, el sector registra un 12 % del total y el 80 % de las emisiones de material particulado. En el sector eléctrico el país cuenta con una matriz de generación mayoritariamente limpia por la participación de la energía hidráulica (68 % del total), pero la vulnerabilidad de esta fuente ante fenómenos hidroclimáticos por efectos del cambio climático hace necesaria una diversificación con fuentes no convencionales de energía renovables.

El último componente busca el fomento de energéticos alternativos en transporte a partir de la reglamentación de tecnologías vehiculares de bajas y cero emisiones y la reglamentación del establecimiento y uso de estaciones mixtas, homologación de vehículos eléctricos e incentivos para su utilización; la diversificación de la matriz energética con fuentes no convencionales de energías renovables a través de marcos normativos y de política de transformación energética, lineamientos para el uso del hidrógeno como fuente de energía y la realización de subastas de fuentes no convencionales de energías renovables; y la masificación de generación distribuida y autogeneración con fuentes de energía renovable con políticas de promoción de la autogeneración a pequeña escala y generación distribuida en el sistema interconectado nacional,



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

micromedición avanzada e incentivos para la prestación del servicio de energía en zonas no interconectadas.

Sin otro particular y con lo expuesto en esta carta de política, esperamos haber dado cuenta de nuestra situación económica, así como de nuestra agenda de política pública de corto y mediano plazo para mejorar las condiciones para un crecimiento sostenible y resiliente, proceso que esperamos seguir consolidando en el tiempo con el apoyo técnico y financiero del BID.

Sea esta la oportunidad para agradecer una vez el apoyo incondicional del Grupo BID para la consecución de las metas y objetivos estratégicos para el desarrollo integral y sostenible de Colombia.

Cordial saludo,

JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO
Ministro
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

ALEJANDRA BOTERO BARCO
Directora General
Departamento Nacional de Planeación