

O P I N I Ó N

EL ESPECTADOR

Ambiente para descifrar las cifras: Post Cop16

Frente a los desafíos ambientales como la sexta extinción y la contaminación, algunos países, incluido Colombia, han propuesto metas ambiciosas y asignado grandes presupuestos. Sin embargo, la viabilidad de estos planes requiere un análisis profundo de las capacidades fiscales e institucionales.

Juana Ariza, Fco, Alberto Galán S, Jessica F Sandoval

15 de noviembre de 2024 - 08:30 p. m.

Frente a realidades como las transformaciones de la biosfera, la sexta extinción y la contaminación desmedida, es indispensable proponernos metas ambiciosas, bien estructuradas y viables. Algunos países, incluido el nuestro, han anunciado grandes objetivos y, en ocasiones, asignado presupuestos importantes para lograrlos. Sin embargo, para alcanzar una adecuada estructuración de la gestión y hacer realidad estos planes a gran escala, es fundamental analizar con detenimiento si las cifras propuestas son realmente viables.

Recientemente, en la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP16), se hicieron anuncios con cifras significativas sobre los compromisos ambientales. Los anuncios ameritan especial atención, sencillamente porque es evidente que no son consistentes con la realidad fiscal, las capacidades institucionales, una historia de tres décadas de finanzas ambientales en el país y unas proyecciones de ejecución en plazos cortos.

El gobierno nacional ha anunciado en forma simultánea y realizado planteamientos en relación con los siguientes temas: el "*Plan de Acción de Biodiversidad de Colombia al 2030*", presentado en la COP16, con un costo de \$76 billones para los siguientes siete años (2024-2030) o \$10.9 billones al año; la "*Estrategia Nacional de Financiamiento Climático*", con costo promedio del orden de \$19.9 billones al año o \$139.9 billones al 2030; y el "portafolio de inversiones para avanzar en la descarbonización de la economía", presentado en la Feria de las Economías para la vida (FEV), con costo de \$160 billones para "lograr en los próximos dos años una reactivación económica con enfoque de protección al medio ambiente", orientado a la transición energética justa, el turismo de naturaleza, la transición energética en los sistemas de transporte, la transformación y modernización del sector agrícola y la inteligencia artificial para la diversificación económica.

Sin tener claro posibles traslapes en estas líneas de inversión del portafolio con las dos primeras, la magnitud mínima de inversión requerida estaría en niveles de los \$215 billones para el período 2024-2030 o un promedio anual de algo más de \$30 billones.

Esto se compara con un gasto actual del orden de \$2 billones al año para las acciones del país en función de objetivos en biodiversidad (Biofin, 2024), y un gasto en finanzas del clima de algo más de \$2 billones que representa el 0.16% del PIB, el cual tendría que subir a un porcentaje de 1.2% del PIB, de acuerdo con las necesidades derivadas de la política. Es necesario tener presente que Colombia ha

destinado en los últimos años un presupuesto ambiental total anual de entre \$8 y \$10 billones. Es decir, mas de \$5 billones del gasto no está destinado a biodiversidad ni a financiación de los retos climáticos, lo que significa una inversión anual que trae el sistema y no lo abarcan esos dos campos de política ambiental. El promedio anual que requeriría el país de al menos \$30 billones, equivale a entre 3 y 3.75 veces lo que hemos invertido en las últimas anualidades.

La pregunta más elemental es ¿cómo financiar lo enunciado, dado que el documento del Plan en biodiversidad, el de las finanzas del clima y la noticia sobre el portafolio para la descarbonización no presentan esquemas completos y claros de financiación para este período de siete años? Es necesario empezar por señalar que los cerca de \$4 billones dedicados al año a biodiversidad y a cambio climático se tendrían que evaluar para hacerlos consistentes con las políticas recientes, ya que la inercia del gasto no garantiza cumplir con sus metas.

En relación con la opción de endeudar el país para fines ambientales, este año se ha planteado la denominada “Regla Fiscal Verde”, como lo menciona el Departamento Nacional de Planeación (2024): “Esta modificación tiene como objetivo reducir la vulnerabilidad de la economía colombiana frente al cambio climático, fomentando inversiones en adaptación, mitigación y conservación de la biodiversidad”. Para eso se propone no contabilizar las deudas ambientales como parte del cálculo de la regla fiscal actual. Dicho de otro modo, hacer una excepción por la importancia de estos temas.

Esta propuesta en discusión, según los montos sugeridos por el Gobierno Nacional, implicaría una deuda adicional de \$4 billones al año durante 10 años, o sea unos \$24 billones en lo que resta al 2030 (11.1% de lo requerido), si la aprobaran este año. Sin embargo, de ser aprobado el Acto Legislativo 018 de 2024 en el Senado, por medio del cual se busca una reforma al “Sistema General de Participaciones”, que plantea transferir a los departamentos y municipios cerca de la mitad del recaudo

tributario nacional, se restringiría o condicionaría el margen de maniobra del gobierno para iniciativas como esa excepción a la regla fiscal.

En cuanto a la deuda, surge otra idea vinculada al llamado “canje de deuda por naturaleza”, lo cual aún no se ha formalizado mediante propuestas concretas a los agentes de financiación pública y privada. **Además, es improbable por el efecto en la calificación de riesgo que tiene el país.**

Ante estas notables diferencias entre los presupuestos promedio de los últimos años, los sustantivos incrementos requeridos para afrontar los dos instrumentos de política aludidos en este escrito y el importante, pero a la vez limitado margen adicional dado por esa posible excepción a la regla fiscal, es clara la necesidad de un planteamiento financiero y de enfoque de gestión lo más integral y viable posible. Esto cobra aún más relevancia considerando que, según el *“Informe paralelo de 2023 sobre financiación climática”* de Oxfam (2023), en relación con el compromiso de los países de mayores ingresos de movilizar 100,000 millones de dólares anuales para la financiación climática que, según las cifras de la OCDE, “probablemente” se habían cumplido hasta un nivel de US\$83.300 millones en 2022. (OECD, 2022).

Sin embargo, el informe de Oxfam estima que solo un monto de 24,500 millones de dólares en 2020 se podía considerar subvenciones, siendo préstamos lo restante, una cifra significativamente inferior a lo acordado. La cooperación internacional evidencia así un bajo compromiso que le resta potencial a esta fuente como opción y reitera de nuevo la noción de endeudar más a los países afectados por la industrialización del norte.

Los anuncios hechos durante la COP16 y los documentos oficiales publicados hasta el momento no presentan planteamientos completos al respecto, más allá de la voluntad de buscar los recursos a partir de iniciativas como el portafolio y algunas referencias a las fuentes disponibles en la actualidad. Conviene contar con

estrategias completas, que permitan establecer y desarrollar esquemas financieros y de gestión estructuradas, lo cual toma tiempo y resulta exigente en la concertación que demandan tanto a nivel nacional como internacional. A continuación, se resaltan algunos puntos a considerar, en un contexto complejo de múltiples necesidades sectoriales, fuertes restricciones fiscales y retos ambientales inminentes:

- Ahondar en la necesidad de reorganizar las finanzas del sector ambiental en su efectividad, racionalidad y pertinencia.
- Revertir los incentivos perversos existentes en el sector agropecuario y otros sectores con impactos ambientales negativos y restricciones a las alternativas productivas, así como asignar mejor los recursos provenientes de nuevos mecanismos como los denominados mercados de carbono o los cupos de emisión aún pendientes de reglamentación.
- Elevar la discusión sobre el canje de deuda por naturaleza a un análisis más profundo sobre los desequilibrios en los flujos de capital para nuestros países, con costos elevados y desatención a la responsabilidad de los países industrializados, que no se compensa con los niveles y la lógica de la cooperación ambiental internacional.
- Profundizar en el análisis fiscal de las demandas del plan de biodiversidad y de las finanzas climáticas, que requieren triplicar o incluso cuadruplicar las inversiones realizadas en los últimos años. En este sentido, es deseable mantener la voluntad de orientar las discusiones y decisiones hacia magnitudes similares a las de conceptos como la “regla fiscal verde”, evaluando cuidadosamente la conveniencia de aplicar este tipo de mecanismos.

- En virtud de los dos puntos anteriores, en los cuales se evidencia la necesidad de fortalecer el manejo de las fuentes existentes y las restricciones del contexto fiscal, es indispensable explorar nuevos impuestos vinculados ante todo a la noción de quien impacta paga, tanto a nivel de producción como de consumo.

- Se debe destacar la urgencia de reformar la institucionalidad ambiental. Esta ha sido planteada por los últimos seis gobiernos. Sin una reforma a fondo se mantendrá una gran debilidad en los arreglos de gobernanza y gestión necesarios para lograr asignaciones presupuestales más efectivas en su impacto.

- En esta perspectiva, a fin de ser sistemáticos en el cumplimiento de las políticas señaladas, se propone una gestión por programas bien estructurados al menos a diez años, como un enfoque de gestión capaz de abordar la complejidad de los problemas ambientales de manera integral y sostenible. Este enfoque facilita la convergencia de recursos y su uso más eficiente en escalas amplias, adoptando una lógica territorial.

El gobierno nacional ha mostrado un firme compromiso con estos temas, lo que resalta la necesidad de continuar fortaleciendo los espacios sociales e institucionales en todos los niveles para hacer más viable el cumplimiento de las metas establecidas. Este esfuerzo requiere la colaboración activa de todos, para asegurar que esta oportunidad se traduzca en resultados concretos, construyendo sobre los logros ya alcanzados.

****Juana Ariza, Fco. Alberto Galán S. y Jessica F. Sandoval son integrantes de Fondo Patrimonio Natural.***