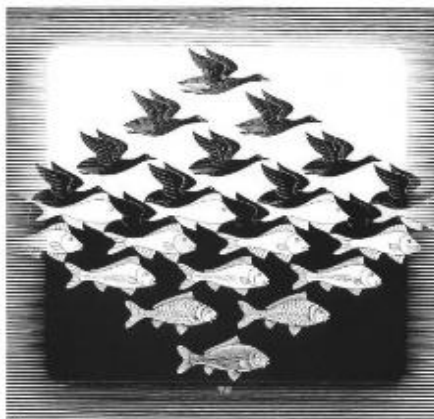


## **GIZ Proyecto ProNDC - PN: 2017.9056.7**

### **Diagnóstico preliminar del SISCLIMA, Colombia**

#### **Informe**



#### **INDICE**

##### **1. Antecedentes respecto a la gobernanza climática**

- 1.1 El SISCLIMA en su contexto político-institucional
- 1.2 El fortalecimiento institucional en su contexto
- 1.3 Algunos prolegómenos sobre la gobernanza climática

##### **2. El diagnóstico preliminar**

- 2.1 Metodología y etapas
- 2.2 Percepciones y apreciaciones de las personas entrevistadas

##### **3. Desafíos y opciones de cooperación en el campo del desarrollo institucional**

- 3.1 Desafíos principales de la gobernanza climática
- 3.2 Temas transversales
- 3.3 Opciones específicos

##### **4. Bosquejo del proceso de fortalecimiento institucional**

#### **Anexos**

- Anexo 1: Listado de entrevistad@s
- Anexo 2: Integración de sectores, niveles, actores
- Anexo 3: Trabajar con base en Proyectos de Cambio

Este informe ha sido encargado por el proyecto GIZ ProNDC. Los puntos de vista y conclusiones expresados en este documento son exclusivamente del consultor y no representan necesariamente las posiciones institucionales.

## 1. Antecedentes respecto a la gobernanza climática

---

### 1.1 El SISCLIMA en su contexto político-institucional

La adopción del Acuerdo de París representa uno de los mayores logros de los últimos años del multilateralismo. Después de su ratificación por los países se espera que se vuelva en un acuerdo marco multilateral que permite unir esfuerzos para resolver los retos asociados al Cambio Climático (CC).<sup>1</sup>

El aumento de las emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI), está provocando impactos observados y riesgos futuros para los sistemas naturales y humanos. Al igual que otros países de la región, Colombia está buscando la forma adecuada y efectiva de conciliar a largo plazo el crecimiento económico con la reducción de emisiones de GEI y la protección del ambiente, el uso racional de los recursos, la gestión del riesgo de desastres, y la disminución de los impactos negativos del cambio climático. Este crecimiento verde y social (con equidad de derechos y oportunidades) debería avanzar hacia una senda de desarrollo sostenible en el sentido de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y resiliente al CC, con capacidad de mitigación y bajo carbono.

Desde la **perspectiva institucional** tal desarrollo hace necesario superar los límites sectoriales, diseñar una institucionalidad abierta a los actores<sup>2</sup> no gubernamentales y aplicar instrumentos innovadores de co-gestión adecuados para sistemas de cooperación.

Colombia es un país de renta media que debería cubrir un alto porcentaje de la inversión pública necesaria para enfrentar el cambio climático. Al mismo tiempo es un país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático que representa un riesgo para su desarrollo socio-económico sostenible. Además, persisten debilidades institucionales, en particular a nivel regional y local, que se están reflejando en la falta de seguridad pública y de oportunidades. Tanto en Colombia como en otros países, esta brecha evidente entre los planes a nivel nacional y la implementación a nivel territorial se está abriendo también en el caso del CC.

A nivel de los compromisos internacionales, en 2015 Colombia presentó ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) su Contribución Nacionalmente Determinada (NDC), a través de la cual se comprometió a reducir en un 20% sus emisiones de GEI para el 2030, con posibilidad de aumentar su compromiso a 30% (con apoyo de la cooperación internacional). Es evidente que el cumplimiento de estos compromisos internacionales implica la participación de todos los sectores del país, particularmente del sector privado y respecto a la educación ambiental y las actitudes de consumo también de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). En diciembre 2020 el país va a presentar ante la CMNUCC la actualización de su NDC.

---

<sup>1</sup> La primera vez que se presenta un término, se presenta su nombre completo y acrónimo, para después poderlo seguir usando.

<sup>2</sup> Un actor es un grupo social o una institución con identidad propia que tiene intereses específicos en ciertas áreas determinadas, en este caso, el cambio climático, sobre lo cual asume una posición y actúa en base a sus objetivos económicos y sociales. El desempeño de un actor depende del ambiente institucional, las capacidades propias y los incentivos que encuentra en el sistema que lo rodea. Las interacciones del actor están sujeto a la percepción de una renta de cooperación (beneficios económicos y otros) que puede esperar de la cooperación. La intensidad de la cooperación puede variar desde el intercambio de información, la gestión compartida de conocimiento, alianzas estratégicas y llegar hasta la co-producción en proyectos conjuntos. La influencia que ejerce un actor sobre los demás puede ser clasificado por recursos de poder (económico, social, conocimiento, comunicación, cultural, etc.), por acceso a recursos financieros y tecnología y por habilidades y capacidades técnicas.

Paulatinamente el cambio climático se ha convertido en un componente esencial en la planeación del desarrollo, incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 como eje transversal. Esta priorización – como política de Estado (y no de gobierno) – requiere que **el CC debe ser atendido en las políticas sectoriales, contando con una institucionalidad efectiva, dinámica y abierta a los actores no gubernamentales en sus diferentes niveles de acción.**

Tanto la mitigación de los GEI y la adaptación a sus impactos son prioridades de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC, 2017). El objetivo de la PNCC es incorporar la gestión del CC en las decisiones públicas y privadas, para avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono, que permita aprovechar las oportunidades del crecimiento verde.

Para responder a los desafíos del CC, institucionalmente el gobierno colombiano ha creado un **sistema de coordinación intersectorial y multinivel**: El Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA). El Decreto 928 (2016) define las funciones de las diferentes entidades del SISCLIMA. En esencia, el SISCLIMA está compuesto de las siguientes entidades: la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), diferentes Comités Técnicos, el Consejo Nacional del cambio climático, y los Nodos Regionales de CC. El SISCLIMA como **sistema de cooperación** sirve para coordinar, articular, formular, seguir y evaluar las políticas, normas y demás instrumentos de gestión de CC en el país (MinAmbiente 2017).

Desde una perspectiva institucional, el SISCLIMA configura el marco en lo cual distintos actores públicos y privados deberían contribuir a nivel nacional, regional y local a la consecución de la NDC y, en general, a la gestión de las actividades alrededor del CC. El sistema está coordinado por la CICC, por alternancia anual entre dos entidades del nivel ministerial: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP); por turno prestan los servicios de una Secretaría Técnica que prepara las sesiones bi-anales de la CICC y da seguimiento a las tareas definidas por la Comisión.

Cabe destacar que la expedición del Decreto 298 (2016) por medio del cual se estableció la, la organización y el funcionamiento del SISCLIMA constituye un hito en materia de la estructura institucional esbozada en el CONPES 3700 del 2011. El Decreto define el SISCLIMA como **instancia de coordinación, articulación, formulación, seguimiento y evaluación** de las políticas, normas y demás instrumentos de gestión en materia de adaptación al CC y de mitigación de GEI. En todo sentido, este Decreto es un referente para entender bien la **ambivalencia entre la estructura vertical gubernamental** del SISCLIMA dirigido por la CICC, y la ambición de establecer un **sistema horizontal y abierto a la participación de diferentes actores no-gubernamentales** en su configuración.<sup>3</sup>

Complementando los arreglos institucionales del SISCLIMA, la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC, 2017) destaca **la gestión integral del CC** que permita y fomente la participación de todos los sectores tanto del sector privado y de la sociedad civil. Para lograr esta gestión integral del CC, la PNCC plantea estrategias nacionales y territoriales, sectoriales e instrumentales bajo el techo de un marco institucional común. La implementación de esta política se estructura por cinco temas: Desarrollo rural bajo en carbono y resiliente al clima;

---

<sup>3</sup> Con base en los informes, parece que el Comité Financiero trascendió esta rigidez de la estructura estatal-vertical a través de un espacio abierto de intercambio en el que se invitó a todo el sector financiero, incluso el privado.

Desarrollo urbano; Desarrollo minero-energético; Desarrollo de infraestructura; Manejo y conservación de ecosistemas bajo carbono y resilientes al clima. Estas estrategias temáticas se cruzan en una matriz con cuatro **líneas instrumentales**:

- Planificación de la gestión del cambio climático
- Información y ciencia, tecnología e investigación
- Comunicación y educación
- Financiamiento e instrumentos económicos

La PNCC prevé principalmente la **armonización y concertación** de las distintas estrategias nacionales, a saber, entre otras: (i) la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), (ii) el Plan Nacional de Adaptación (PNACC) y (iii) la Estrategia Nacional de REDD+ (hoy Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques - Bosques Territorios de Vida). Dichos planes y estrategias (y otras más) se están actualizando como parte del proceso de la NDC e incluyen varios instrumentos, como los Planes de Acción Sectorial (PAS), ya desarrollados para varios sectores, entre otros: energía, minería, transporte, industria, agricultura y construcción. Además, como se prevé en el objetivo de la NDC, que establece metas de mitigación y adaptación.<sup>4</sup>

Finalmente, la Ley 1931 (2018) establece las directrices para la gestión del CC en las decisiones públicas y define los principios, Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático Territoriales y Sectoriales (PIGCCT, PIGCCS respectivamente), la creación del Consejo Nacional, la coordinación interinstitucional, por ejemplo, con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) que lidera el Comité de Información Técnica y Científica de CC.



PNCC (2017), p. 54<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Vale destacar que se aspira a un alto grado de coherencia entre los diferentes estrategias y planes; más allá de las mencionadas entre la PNCC, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, la Estrategia Colombiana de Desarrollo de bajo carbono, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2013-2025.

<sup>5</sup> El marco normativo (Decreto, Ley, PNCC) determina (en términos de misión, funciones, relaciones de cooperación, recursos asignados) la línea de gestión vertical: CICC, Comités, Consejo Nacional y nueve Nodos

La gestión integral en cuanto a actores y niveles es una condición imprescindible para la implementación exitosa de las medidas a través de un sistema de cooperación como el SISCLIMA. Los arreglos institucionales evidencian que el SISCLIMA - a través de la CICC, los Comités Técnicos y los Nodos - debería facilitar el diálogo público-privado y coordinar las acciones público-privadas frente a los desafíos del CC. Para fortalecer esta **gestión integral** en cuanto a actores y niveles, los PIGCCS y los PIGCCT tienen una alta relevancia. En este sentido, el esfuerzo en planificación tiene un valor agregado más allá de la formulación de un plan sectorial o territorial que consta en la **concertación y participación de actores que deberían buscar consensos sólidos en cuanto al CC**. Al menos intencionalmente los planes integrales deberían asegurar la participación de actores externos en esta construcción.

Desde su creación, el SISCLIMA ha sido un **sistema gubernamental** que trasciende los sectores ministeriales y a su vez, trata de articular el nivel nacional con los niveles subnacionales. En sus fines (Decreto Art. 4) se define esta articulación como una tarea primordial del SISCLIMA: Articular las iniciativas de cambio climático públicas y privadas en los diversos sectores económicos y de la sociedad civil.

En el mismo sentido habla la PNCC: El cambio climático requiere la articulación efectiva de los diferentes actores involucrados, los cuales deben ejercer diferentes roles de manera que se realicen actividades coordinadas y sinérgicas.<sup>6</sup> Entre los diferentes grupos de actores relevantes podemos mencionar:

**Ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil:** Genera una demanda por políticas amigables con el clima, enviando así señales a los gobiernos y mercados.

**Sector productivo:** Contribuye a la inversión, innovación y el desarrollo de productos y servicios compatibles con el clima; mejorando al mismo tiempo su productividad, competitividad y creando nuevas oportunidades de negocio.

**Sector financiero:** Innova creando productos financieros verdes (bonos, impuestos, incentivos), lo cual ofrece nuevas oportunidades de negocio y da un mejor conocimiento del mercado

**Academia, institutos de investigación e innovación:** Generan y brindan conocimiento que alimenta la toma de decisiones en el tema CC y sobre la factibilidad de las medidas.

**Estado y sector público:** Crea las condiciones habilitantes, aporta y apalanca recursos financieros, y procura por el cumplimiento de las metas de cambio climático del país.

**Comunidad internacional:** Invierte recursos financieros para el desarrollo de iniciativas climáticas a nivel nacional y local.

En síntesis, es importante entender que el SISCLIMA como marco de gobernanza<sup>7</sup> climática está diseñado con la intensidad y ambición de crear un **sistema de cooperación** en lo cual los diferentes actores, sectores y niveles deberían interactuar armoniosamente. Sin embargo, la integración de otros sectores (empresa privada, sociedad civil, academia) tanto en la toma de decisiones políticas a nivel nacional como a nivel de la implementación está bien intencionada, pero queda todavía pendiente.<sup>8</sup>

---

Regionales. Es significativo que el Consejo Nacional como órgano de consulta con otros sectores aún no está operativo y por ello no aparece en la figura presentada.

<sup>6</sup> Repetidamente los interlocutores entrevistados destacan que la gestión del cambio climático no debería ser exclusiva del gobierno, sino necesita la participación de otros sectores, en particular del sector privado.

<sup>7</sup> El concepto de la gobernanza se refiere aquí a la agenda global para el desarrollo; véase: United Nations: The Road to Dignity by 2030. Synthesis Report 2014

<sup>8</sup> Como ejemplo, véase PNCC (2016), Plan de Acción, p. 75ff.

## 1.2 El fortalecimiento institucional en su contexto

En cuanto al diseño y desarrollo institucional (mandato por ley, productos, cooperación con otros actores, cooperación interna, procesos clave, estructura funcional)<sup>9</sup>, **no existe una sola respuesta correcta**. Los estudios comparativos entre los países de la región demuestran que existen diferentes soluciones para los arreglos institucionales y los mecanismos de coordinación, participación, co-gestión y construcción de consensos.<sup>10</sup> La diversidad de los arreglos institucionales resulta por gran parte de dos características: (i) Los arreglos institucionales reflejan los patrones institucionales de cada país, por ejemplo, en cuanto al ejercicio de poder, grado de descentralización e involucramiento de actores más allá de la administración pública. (ii) La solución específica depende significativamente del concepto básico de los actores protagonistas del tema CC y de su capacidad de construir consensos entre ellos.

El **proyecto ProNDC** - Programa de apoyo a Colombia en la implementación de la NDC (Nationally Determined Contribution), encargado por el Ministerio Federal Alemán de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMU) e implementado por la GIZ, tiene el objetivo desarrollar mecanismos efectivos para mejorar la visibilidad, la coordinación y la cooperación entre los diferentes actores relevantes para la NDC y sus contribuciones en el marco de **una estructura de gobernanza climática** del país.

El ProNDC pretende fortalecer los arreglos institucionales de coordinación del SISCLIMA y la colaboración en materia de medidas de protección del clima y adaptación con los actores públicos y privados relevantes, así que el Estado pueda cumplir de manera eficiente y eficaz con las metas planteadas de la NDC.

Con dicho fin, el ProNDC prioriza las cadenas de valor que vinculan entre sí las zonas rurales y las urbanas. Asimismo, el proyecto apoya la implementación de medidas piloto de adaptación frente a los efectos del cambio climático y la reducción de GEI en las cadenas de suministro seleccionadas.

A fin de que Colombia pueda evaluar mejor su avance en la implementación de sus metas de CC, también el proyecto fortalece el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV/M&E), donde se recogen las experiencias de las medidas piloto. Por último, se brinda apoyo a instituciones relevantes que conforman la gobernanza climática. Es en este contexto que el proyecto también asiste al SISCLIMA para aumentar la eficacia en la implementación de la NDC.

En colaboración con el SISCLIMA, el proyecto desarrolla propuestas de proyecto para el mantenimiento de la financiación de medidas de la NDC y las pone a disposición de instituciones financieras para su evaluación. Administraciones municipales y gobiernos

---

<sup>9</sup> Para el fortalecimiento institucional, la secuencia de los temas es fundamental. La estructura funcional (organigrama, niveles de decisión, funciones y división laboral) es el resultado de pasos anteriores.

<sup>10</sup> Entre otros: Jaramillo Gil, M. (2014): Coordinating Climate Finance in Colombia. ODI. Online:

<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9326.pdf> /

Hall, P., Taylor, R. (1996): Political Science and the New Institutionalism. Political Studies, XLIV, p. 936ff. /

Mimura, N. et al. (2014): Adaptation planning and implementation. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge UK, p. 869ff. /

Somanathan, E. et al. (2014): National and Sub-national Policies and Institutions. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge UK

regionales reciben instrumentos para planificar la adaptación al cambio climático y la mitigación del mismo.

En un Estado democrático y de derecho, el concepto de la gobernanza, tal como se lo discutió en los últimos años,<sup>11</sup> incluye, como base, todos los **procesos institucionalizados de negociación política** que desembocan en el establecimiento de reglas comunes sobre el acceso a derechos, oportunidades y bienes públicos.

Por lo tanto, el concepto de la **gobernanza climática** implica que el ProNDC logre robustecer la **gestión integral** en cuanto a actores y niveles anteriormente mencionada: Primero, la **integración temática** en los procesos de planificación e implementación de las medidas de mitigación y adaptación, articulando los procesos sectoriales, regionales y locales. Segundo, la **integración de los diferentes actores** públicos y privados que actúan en sus propias arenas de acción a nivel nacional y sub-nacional, contribuyendo a las medidas de la NDC y participando en grados diferenciados en los procesos de la toma de decisiones.

Esta **doble integración** requiere un marco normativo y una práctica habilitante y propicio para el desempeño de un sistema de cooperación que se caracteriza por múltiples sectores, niveles y actores públicos y privados. El sistema debería crear oportunidades concretas que incentiven la participación y cooperación de los distintos actores individuales, por ejemplo, en la formulación e implementación conjunta de proyectos alistados para financiación.

Para el proyecto proNDC, de cara a la tradición gubernamental y administrativa (con inclinación a formatos verticales, formalistas, autoritarias) la configuración de la gobernanza climática constituye un particular reto respecto a la **articulación y participación vertical y horizontal**.

### 1.3 Algunos prolegómenos sobre la gobernanza en los sistemas de cooperación

El quinto Informe de Evaluación del Panel Inter-Gubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC)<sup>12</sup> identifica **las capacidades de gobernanza** como uno de los aspectos cruciales y un **elemento crítico** para el desarrollo de respuestas efectivas de CC. De esta apreciación surgieron varios estudios comparativos sobre la gobernanza climática que destacan un **abordaje multi-escalar, multi-sectorial y multi-actor**.

Cabe recordar que el IPCC ha definido la gobernanza climática como el conjunto de mecanismos, procesos y medidas orientados a dirigir al sistema político, económico y social hacia la prevención, mitigación y adaptación del CC. En este sentido la gobernanza climática puede concebirse como un fenómeno amplio que comprende no sólo la creación de políticas por parte del Estado sino todo el conjunto de procesos a través de los cuales se generan los planes y acciones en relación con el CC.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Entre otros, con relevancia para la cooperación internacional, publicaciones de: James A. Robinson, Ernst Fehr, Jan Kooiman, Dani Rodrik, Harald Fuhr. Desde 2006, las contribuciones del Sonderforschungsbereich, financiado por la DFG Alemania (SFB 700: Governance in Areas of Limited Statehood - New Modes of Governance) de la Universidad Libre de Berlín, la Universidad de Potsdam, el Wissenschaftszentrum Berlin, la Stiftung Wissenschaft und Politik, la Stiftung Bertelsmann, la Hertie School of Governance y la Open Society Foundation. Respecto a Colombia, se destacan las publicaciones de James C. Robinson: <https://harris.uchicago.edu/directory/james-robinson>

<sup>12</sup> Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014, p. 40ff.

<sup>13</sup> IPCC, Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group III to the AR5

El tema climático, en el pasado se ha visto como un tema exclusivamente ambiental y, por consiguiente, se ha atribuido al ministerio de ambiente o de energía. Esta perspectiva limitada se convierte en una barrera mental para la gestión integral y obstaculiza la integración temática de los diferentes sectores económicos y sociales de la sociedad. Además, esta interpretación dificulta la articulación horizontal entre diferentes actores que deberían conformar un **sistema de cooperación** multi-nivel, multi-sectorial y multi-actor. (Ver: Anexo 2: Integración de sectores, niveles, actores)

Cabe recordar que existe una diferencia fundamental entre los conceptos de **gobierno** y **gobernanza**. El término gobierno está relacionado exclusivamente con la administración pública que ejerce sus funciones dentro de un marco normativo. A diferencia de este concepto, la gobernanza, por ejemplo en el tema del cambio climático, implica que el Estado ya no tiene rectoría exclusiva respecto a la formulación e implementación de políticas, planes y acciones. Una reforma y una nueva política y su implementación emergen en base a la **interacción y la negociación entre una multitud de actores interesados**, privados y públicos, locales, nacionales y hasta internacionales. Respecto al desarrollo institucional, es poco probable, que las reformas se vuelvan efectivas y sostenibles sin la participación de estos actores clave de los sectores no-gubernamentales.

A diferencia de la gestión gubernamental vertical, los sistemas de cooperación, compuestos por múltiples organizaciones con intereses diversos, exigen un abordaje diferente. Primero, debemos despedirnos de la idea que existe una gerencia que unilateralmente toma las decisiones. En los sistemas de cooperación no se dirige, no se dicta, no se ordena, más bien las decisiones emergen del diálogo, de las consultas y de la negociación horizontal. Es decir, **se conduce en vez de dirigir**. Lo que en el pasado era gobernado a través de la jerarquía e insistiendo en la autoridad exclusiva del Estado, se negocia en los sistemas de cooperación. La gestión entonces no proviene de ciertos actores legítimos por su posición y poder adscrito, sino depende altamente de la **calidad de las relaciones e interacciones** entre los actores, que incluyen también los procesos de aprendizaje generados por las interacciones. Los actores de tal sistema de cooperación son **interdependientes** que individualmente no pueden lograr los objetivos, por ejemplo, la reducción de los GEI.

En las redes de cooperación con una configuración más horizontal, la coordinación y gestión se caracterizan, por lo tanto, por **factores blandos** (*soft factors*) como la confianza, el reconocimiento de diferentes posiciones, el intercambio, el interés en el aprendizaje colectivo, la empatía y la capacidad de construir consensos viables. Esto presupone que los participantes confíen recíprocamente entre sí. La complementariedad y reciprocidad de la interacción se fortalecen paulatinamente y en base a los beneficios (renta de cooperación) que la cooperación genera.

Los actores se asocian porque esperan una **renta de la cooperación**. Por ello observan atentamente que los esfuerzos y beneficios en el sistema de cooperación sean repartidos de forma justa y que el acceso a información sea equitativo. Esta economía política de los sistemas de cooperación se basa en ciertas exigencias que ya no pueden ser manejadas con la lógica con la cual se gestiona verticalmente la administración pública. En los sistemas de cooperación las decisiones no se toman desde una dirección centralizada. No existe tal dirección como instancia determinada *a priori* y dotada del poder de ejecución y sanción. Incluso la insistencia de un actor en la dirección pone al sistema de cooperación en una situación de desequilibrios e inestabilidad, y hasta hace peligrar su existencia.



En los sistemas de cooperación las decisiones se logran negociando y llegando a **consensos**. La orientación, el objetivo, los recursos, los procesos de rendimiento y la coordinación son el resultado de negociaciones, cuyo éxito depende esencialmente de la capacidad de los actores de construir consensos viables. Cuanto más los procesos de negociación fluyen, menos conflictos obstaculizan la acción conjunta.

¿Cómo los actores de un sistema de cooperación obtienen consensos viables?

- Se concentran en pocos temas, añaden gradualmente, paso a paso otros.
- Observan el acceso equitativo a la información.
- Formulan una estrategia explícita a mediano plazo, pero dejan mucha flexibilidad en su implementación.
- Superan el comportamiento competitivo, favoreciendo la cooperación complementaria.
- Reconocen y valorizan positivamente la diversidad de los actores.
- Comunican en forma sencilla y concisa.
- Garantizan la igualdad de derechos, a pesar de las diferencias entre los actores.
- Logran acuerdos sencillos y pragmáticos sobre la coordinación.
- Toleran ambivalencias, incertidumbres y situaciones opacas.
- Distribuyen los beneficios en forma justa.
- Aprenden en la cooperación con los demás actores.
- Registran los avances y reflexionan colectivamente sobre resultados.

En referencia a la evolución del concepto de gobernanza, el IPCC hizo hincapié en el cambio del entendimiento del concepto en las últimas décadas debido principalmente a la inclusión progresiva de los actores no gubernamentales. De esta forma, el término *gobierno* definido estrictamente atado a los actores del Estado, ha cambiado hacia el concepto más amplio de gobernanza. Así, el concepto de la gobernanza climática debe estar orientado en la integración de la gestión en múltiples escalas (global, nacional, regional, local) y en la participación de la diversidad de actores (sector privado, sociedad civil, academia, sector público). De esta forma el concepto de gobernanza climática considera al menos **tres aspectos principales**.

El **primero** de ellos corresponde al carácter **multiescalar** y **multisectorial**, con especial atención en la coordinación e integración de las organizaciones (globales, nacionales y sub-nacionales) a diferentes escalas de espacios geográficos.

El **segundo** aspecto se relaciona con la **horizontalidad**, es decir, con la participación de diferentes actores tanto en el diseño como en la implementación de instrumentos relacionados con el CC.

**Tercero**, un sistema de cooperación del alcance de la gobernanza climática requiere un **núcleo de coordinación permanente**. De cara a la complejidad del sistema no es posible realizar una renta de cooperación sin una mínima coordinación. Generalmente, tal núcleo coordinador tiene la tarea principal de facilitar y fortalecer las relaciones entre los diferentes actores, promover la comunicación y fomentar la confianza entre ellos y apoyar en la formulación, implementación y evaluación de proyectos específicos.

En esencia, los procesos de gestión del sistema de cooperación deben facilitar la articulación y la participación funcional de los actores que conformen el sistema de cooperación.

## 2. El diagnóstico preliminar

---

### 2.1 Metodología y etapas

El núcleo del diagnóstico preliminar consta en la información suministrada por los actores estratégicos. En total se mantuvieron 14 entrevistas con personas expertas en el tema de la gestión del CC, mayormente vinculadas con instituciones públicas. Los encuestados fueron escogidos por el proyecto proNDC. La reflexión introductoria sobre la institucionalidad del SISCLIMA y la gobernanza climática sirve para contextualizar las apreciaciones de dichos actores.

El objetivo del campo de acción 4 del ProNDC se resume de la siguiente forma: Se han mejorado las condiciones marco para la gestión e implementación coordinada de la NDC, así como su vinculación con los procesos internacionales de promoción e intercambio. Respecto al desarrollo institucional del SISCLIMA, se puede resumir la **pregunta central** de la siguiente manera: ¿En qué grado la institucionalidad de la gobernanza climática en Colombia está adecuada para hacer frente a los efectos del CC?

De cara a esta pregunta, el ProNDC decidió realizar un **diagnóstico preliminar del SISCLIMA**, con el fin de identificar necesidades y opciones para el desarrollo y funcionamiento de sus mecanismos. Por lo tanto, el diagnóstico preliminar tiene el objetivo de **identificar opciones** para el desarrollo del sistema de cooperación SISCLIMA que mejoren la visibilidad, la concertación, coordinación y cooperación entre los diferentes actores y niveles relevantes para la NDC.

Los **conceptos básicos** del presente diagnóstico preliminar del SISCLIMA tienen su raíz en la amplia reflexión sobre la gobernanza como proceso participativo entre diferentes actores.<sup>14</sup> En estos estudios, la gobernanza se define como la toma de decisiones sobre un problema colectivo en un proceso interactivo entre actores involucrados. Es importante considerar que esta conceptualización no está relegado a una autoridad vertical. Más bien, la gobernanza se refiere a los procesos horizontales de interacción sinérgica tanto entre instituciones y niveles de gobierno como la participación de la sociedad civil y del sector privado.

El propósito del buen funcionamiento del SISCLIMA es una condición imprescindible para la gestión climática y se refleja finalmente en la NDC. Este objetivo supone que la estructura y los procesos de gobernanza climática del país constituyen un **factor de éxito** para la implementación de la PNCC. Como se presentó antes, la característica central de esta gobernanza climática consiste en la **doble integración** (integración temática / integración de los diferentes actores) en un sistema de cooperación que facilite la participación de los diferentes actores que se distinguen por su sector, su nivel de acción y sus intereses específicos.

El diagnóstico preliminar consta de tres etapas:

**I. Documentación:** Recopilación y análisis de documentos entregados por el ProNDC; resumen de conceptos básicos sobre gobernanza climática, tomando en cuenta los conceptos básicos de sistemas de cooperación.

---

<sup>14</sup> Ver, por ejemplo: Hufty M. (2011): Investigating policy processes: The Governance Analytical Framework (GAF). In: Wiesmann U., Hurni H.: Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives. Perspectives of the Swiss National Centre of Competence in Research (NCCR) North-South, University of Bern, Vol. 6, Geographica Bernensia, p. 403ff.

**II. Entrevistas individuales, semi-estructuradas:** Entrevistas con actores relevantes dentro del SISCLIMA. (Ver: Anexo 1: Listado de entrevistad@s) La mayoría de las personas entrevistadas son directivos de las instituciones vinculadas con el SISCLIMA. Con base a la documentación las entrevistas se concentraron en los temas siguientes, entre otros:

- Trayectoria y rol de la persona entrevistada en la conformación y los procesos del SISCLIMA.
- Percepción del marco político-normativo (Conpes 3700, Decreto 298, Ley 1931, PNCC, etc.) y de la evolución institucional, funcionamiento de los arreglos institucionales del SISCLIMA.
- Función y desempeño de los órganos creados por el SISCLIMA (CICC, Comités Técnicos, Consejo Nacional, Nodos Regionales).
- Planes (PIGCCT, PIGCCS, otros), estrategias, proyectos adelantados, articulación y consolidación entre los planes, por ejemplo, estado de avance del plan de trabajo de la CICC (2019-2020, Actualización de la NDC).
- Coordinación intersectorial a nivel regional y local.
- Nodos Regionales: Mecanismos de articulación, concertación y coordinación de los actores regionales y locales.
- Marco de financiamiento climático, instrumentos, movilización de recursos.
- Otros temas, por ejemplo, opciones de fortalecimiento del SISCLIMA, economía política del cambio climático (evaluación de políticas).

**III. Informe breve:** Consolidación y presentación de las opciones.

En el marco del diagnóstico preliminar, se han llevado a cabo 14 entrevistas (ver: Anexo 1: Listado de entrevistad@s), cada una con su enfoque, dependiendo de la trayectoria de la persona.<sup>15</sup> Con miras al futuro proceso de fortalecimiento institucional y para facilitar la toma de decisiones de parte del ProNDC, las recomendaciones presentadas en este informe se formulan en términos de desafíos y opciones. El informe cierre con el bosquejo del proceso de fortalecimiento institucional que se necesita concretizar en base de las decisiones que el ProNDC va a tomar.

## **2.2 Percepciones y apreciaciones de las personas entrevistadas**

La información presentada a continuación abarca un panorama amplio de apreciaciones expresadas por parte de l@s interlocutor@s entrevistad@s. Esta diversidad de ideas y opiniones resulta mayormente de la trayectoria de las personas y su vinculación con el tema CC. Sin embargo, en cada tema se puede detectar coincidencias entre los puntos de vista que permiten – en esencia - alimentar la reflexión sobre diferentes opciones en cuanto al fortalecimiento del SISCLIMA.

Para facilitar la lectura, las opiniones y apreciaciones están distribuidas en 11 temas, y las más destacadas puestas en negrita. A veces, los límites entre los temas son permeables, por ejemplo, hablando de la evolución del SISCLIMA y del tema liderazgo. A veces, las opiniones e ideas pueden reforzarse mutuamente o hasta contradecirse.

### **Marco normativo y avances en la construcción del SISCLIMA**

<sup>15</sup> El consultor expresa su sincera gratitud a tod@s involucrad@s en este ejercicio por su disposición de reflexionar sobre el arreglo institucional del SISCLIMA y su camino recorrido. Un agradecimiento especial se dirige a Nadia Manasfi y Andrés Oliveros del ProNDC por la documentación entregada y la organización de las entrevistas.

El marco normativo (Conpes 2010, Decreto, 2016, PNCC, 2017, Ley 1931, 2018) está suficientemente claro. Sin embargo, el SISCLIMA se ve como un **sistema del gobierno**, la participación de actores no gubernamentales sigue débil, ya que el marco se refiere casi exclusivamente a las funciones de las entidades del gobierno.

Es importante entender que el SISCLIMA es un sistema, **no debe ser una instancia del gobierno**. En el marco de ese sistema tenemos la CICC, los Comités, el Consejo Nacional y los Nodos Regionales. Se trata de una estructura para organizar al sector público en el tema CC, pero no se nota la **articulación con otros actores**, imprescindible para la gestión del CC.

Los arreglos institucionales (en términos de misión, funciones, relaciones de cooperación, recursos) reflejan una **verticalidad** del eje: CICC (ministerios), Comités, Nodos. La gestión del CC no debería ser exclusiva del gobierno, necesita la **participación de otros sectores**.

En comparación con otros sistemas (sistema nacional de gestión de riesgos, sistema nacional ambiental, entre otros) el SISCLIMA al menos permite una articulación horizontal entre los sectores y una aproximación vertical a través de los Nodos Regionales de CC. Sin embargo, se necesita **fortalecer la comunicación vertical y horizontal**, para buscar que en los territorios se implementen las orientaciones nacionales en los proyectos CC.

Sobre la base de las estrategias y planes elaborados se necesita implementar una **estrategia de involucramiento del sector privado**, por ejemplo, en los sectores de agricultura, vivienda, sector financiero, transporte. Sin la participación del sector privado los acuerdos y las metas se quedan en papel.

#### La evolución del SISCLIMA

El SISCLIMA es un espacio para **mover la agenda del CC**. Está percibido como muy robusto, pero tiene problemas en su implementación. Su dinámica depende mayormente del MinAmbiente y DNP que lo están dirigiendo en alternancia.

Persisten muchos retos y dificultades que se han tenido en la consolidación del SISCLIMA. Es un **proceso lento** que no tiene el ritmo adecuado. Respecto a la CICC y los Comités, es clave que exista una **hoja de ruta** con un plan de trabajo.

La parte política (CICC) se ha venido desdibujando, debido a la **falta de liderazgo**. Existe un **vacío de liderazgo en la CICC**. Ejemplo: En la última reunión de la CICC ningún ministro participó, solo algunos viceministros. Probablemente el tema CC se ha vuelto poco atractivo para un ministro. Quizás, falta un delegado de la presidencia que oriente. Si desde la presidencia no existe una exigencia a los sectores, es muy difícil que el SISCLIMA se dinamice.

#### La integración y transversalidad del tema CC

La ambición es amplia, donde participan muchas carteras. La integración de diferentes carteras **es difícil y queda por construir**. El tema CC tiene un efecto de integración, el énfasis debe estar en planificación integral / transectorial. Se ven sectores con una mejor dinámica que otros. Desde el nivel técnico existen avances, **la integración falta mucho más a nivel de tomadores de decisión**. Respecto a la transversalidad del CC, uno de los instrumentos claves son los PIGCCS y PIGCCT.

Por los patrones existentes y **la verticalidad de la administración pública**, no es una tarea fácil poner a diferentes sectores a trabajar juntos bajo unos mismos lineamientos. Sin embargo, hay avances en la consolidación del SISCLIMA. Avances notables: El Decreto, la PNCC, la Ley fueron creados con los insumos de diferentes carteras.

El **sector privado es casi ausente**. El Consejo Nacional no funciona, no se ha creado aún. Es un artículo que se debe reglamentar de la Ley, a través de un Decreto. Los avances a nivel nacional (NDC) se dan en paralelo de los acuerdos internacionales. Uno de los grandes

avances a nivel nacional ha sido distribuir por partes iguales las reducciones de GEI y un apoyo de cada uno en temas de deforestación.

### Funcionamiento de la CICC y liderazgo

En los gobiernos anteriores la CICC cumplió con dos reuniones por año, con la nueva administración se ha reducido este ritmo. La CICC funciona, al menos se ha logrado establecer la coordinación intersectorial. Hay ciertos avances revisando planes. Por falta de liderazgo, en lugar de tratar los temas políticos, **la CICC se está perdiendo en lo técnico.**

Para dinamizar la CICC y poner énfasis en lo político, se necesita un liderazgo desde la presidencia y continuidad en lo técnico. Hay que evaluar la coordinación alternante entre MinAmbiente y DNP, el tema necesita continuidad. **La CICC puede dinamizarse con un delegado de la presidencia como figura integradora.** Se podría empezar por un tema estratégico como la deforestación que es un tema clave del CC y del gobierno.

**La CICC debería abrirse** y escuchar e integrar una gobernación, una CAR, un Nodo, así rompiendo el esquema de la gestión vertical.

La CICC debería integrar varias corrientes: Agenda 2030, crecimiento verde, investigación, Gestión del Riesgo de Desastres, Agricultura, Economía circular, Minas y energía, Transporte, Deforestación, Áreas protegidas, instrumentos financieros, entre otros. **No existe una alineación entre estos temas**, así que sea una oportunidad para la CICC de crear un cuerpo técnico que **trabaje con continuidad.** En el tema de la pandemia, también el CICC debe trabajar en la alineación de políticas de recuperación económica, integrando los temas de la CC. La actualización de la NDC no es realista sin integrar estos temas y la empleabilidad verde.

### Rol de los Comités Técnicos (CT) del SISCLIMA

Los Comités son instrumentos que sirven para profundizar temas específicos y apoyan en la toma de decisiones. A su vez, los CT ayudan a transversalizar la información climática con diferentes sectores. Quizás **falta continuidad** en estos trabajos, hay mucha **rotación de personal.**

Inicialmente se crearon dos Comités con su propia dinámica:

(i) El Comité de Gestión Financiera que debería definir las fuentes públicas, privadas y de la cooperación internacional en base a las necesidades de sectores y territorios. En la fase inicial del SISCLIMA, este Comité ha logrado actuar como una instancia de coordinación interinstitucional y de **diálogo público-privado en materia de finanzas climáticas.** Cabe destacar la elaboración del estudio financiado por la cooperación internacional sobre el Marco para la Estrategia Colombiana de Financiamiento Climático (2016). Después de este estudio las actividades de este CT disminuyeron.

(ii) El Comité de Asuntos Internacionales por medio del cual la Cancillería sigue las orientaciones y los acuerdos internacionales. También recoge y recopila la información de los sectores para definir las **posiciones del país a nivel internacional.**

Más tarde se conformaron otros dos Comités:

(iii) El Comité Técnico que apoya la CICC en los temas técnicos, por ejemplo, estructurando el proceso de actualización de la NDC, previo a las decisiones políticas de la CICC. Este Comité opera bajo el **esquema de alternancia anual** entre el MinAmbiente y el DNP. Hay dudas sobre la eficacia de tal rotación de la coordinación.

(iv) El Comité de Información Técnica y Científica, liderado por el IDEAM, ha iniciado un proceso de varias reuniones con participación amplia de más de 25 organizaciones; a pesar del interés de institutos de investigación y ministerios en lograr consolidar la información técnica y científica, la iniciativa no ha logrado consolidarse.

### Consejo Nacional de Cambio Climático

Con base en la Ley se trata de un órgano permanente de consulta. La reglamentación del Consejo Nacional se está preparando. El Consejo debe trabajar en la **integración de la sociedad civil y del sector privado**. A partir de este Consejo se busca el diálogo con otros actores, por ejemplo, con empresas de servicios públicos, agremiaciones, actores de la agenda de innovación de ciencia y tecnología, sector privado y sociedad civil.

**El Consejo Nacional debería jugar un papel importante**, por ejemplo, en la comunicación y la participación. Necesita establecer una agenda clara para incidir en la **opinión pública** y en el legislativo. Los miembros del Consejo deben generar mensajes positivos, no de crítica sino de un actor aliado. También puede ser el espacio de **participación de los territorios**.

#### **Articulación con el sector privado**

Sin la participación de las grandes y pequeñas empresas, el SISCLIMA sería inmanejable y el país no logra las metas de la NDC. La articulación con el sector privado **es fundamental para el logro de las metas** planteadas por el país. No es solo un tema regulatorio.

Hoy Ecopetrol busca metas de neutralidad en carbono. También el sector eléctrico está firmando acuerdos al respecto. Hay empresas que adelantan acciones en temas productivos, de eficiencia energética y del uso adecuado de recursos naturales. Hay una gran apuesta por la **transición a energías alternativas, renovables**.

Hay que trabajar por sectores **con base en ejemplos concretos**, existen muchos subgrupos de interés. Las cabezas del sector (ministerios) deberían articular la participación del sector privado, recogiendo sus inquietudes y llevando los mensajes a la CICC.

Existen algunos proyectos que articulan acciones con el **sector privado a nivel territorial**. Se deben optimizar los espacios tales como el Consejo Regional de Competitividad, e involucrar a los Nodos Regionales en estos espacios.

El SISCLIMA debe generar programas que vinculen directamente al sector privado, en las escalas que se requiere.

Existen varios avances con el **sector financiero** y otros actores. Es importante la **generación de incentivos** financieros y de carácter de acceso a mercados para involucrar al sector privado.

Desde el Acuerdo de París, aún no es tan claro como las reducciones de actores privados apoyan el cumplimiento de las metas nacionales.

#### **Llegar al territorio**

**La articulación a nivel territorial entre actores, planes e inversiones (incluyendo regalías) debe ser un tema prioritario.**

Existe un vacío generalizado en **la institucionalidad ambiental**, no solo en el tema CC. Existe otro vacío identificado en los roles y competencias entre las autoridades ambientales y las entidades territoriales (gubernaciones y alcaldías municipales).

Persiste **traslape de instrumentos** de gestión de riesgos, ordenamiento territorial, etc., y no se ve la complementariedad entre los mismos. Los PIGCCT deben incluir los temas presupuestales. Pero hay un retraso en la creación de instrumentos económicos y financieros que apoyen a los territorios en su gestión climática. Desde el CC **se necesita permear estos temas para llegar a planes integrales**.

Por ejemplo, se puede incentivar a los Municipios que promueven la integralidad de los Planes de Desarrollo.

#### **Los Nodos Regionales del SISCLIMA**

La creación de los Nodos obedece a una **división geográfica por ecosistemas**. Por el tamaño regional enfrentan grandes retos. Por ejemplo, el Nodo Caribe es muy extenso, con departamentos muy diversos en cuanto a sus problemáticas. Se ven Nodos que tienen muchos avances y otros que no tanto.

Los Nodos Regionales tienen una fortaleza por su **presencia territorial**, pero se deben ver fortalecidos con la participación de otros actores claves de los diferentes sectores, así como la participación de la de la empresa privada, las OSC y de la academia.

Los Nodos son un buen espacio de coordinación desde el nivel territorial, la información baja a los territorios y deberían existir espacios de retroalimentación.

Hay que valorizar y capitalizar las **buenas prácticas**.

Con los nodos se debe trabajar mucho más, esta es una gran **oportunidad de mejora** del SISCLIMA. Primero, se debe analizar sus roles y liderazgos diferenciales y aprender de las experiencias.

Los Nodos son importantes para **concertar a los actores en las regiones**. Los temas de adaptación y de gestión del riesgo son muy local. Los Nodos Regionales sirven para llegar a los territorios y así deben **articular todos los actores territoriales** con base en los Planes de Desarrollo. En algunos casos se chocan con grupos dominantes y partidistas regionales.

Su rol está limitado a concertar, facilitar y coordinar. Con los Nodos también se esperaba la **implementación de proyectos integrales**. Sin embargo, los Nodos no tienen facultad de contratación por fuera de sus límites departamentales o de los límites de las autoridades ambientales territoriales. Por ende, con los Nodos Regionales aún falta mucho trabajo, por ejemplo, las empresas no saben si le hacen caso a los PIGCCS o a los PIGCCT.

En la articulación con los Nodos la lógica era buscar su **integración en las autoridades ambientales** (CAR). De igual manera, se buscó involucrar a gobernaciones, y esto fue un proceso complejo. Si las gobernaciones y los directores de corporaciones son de diferentes partidos políticos, la articulación se obstaculiza. Dependiendo de coyunturas políticas, la agenda del CC tiene prioridad o queda al margen. Aunque algunos Nodos han superado esa barrera como el Nodo Centro oriente andino, con la vinculación de la RAPE (debido a la vinculación de champions en la RAPE que han tenido la voluntad y también el poder interno para mover los temas y generar sinergias con otras instancias regionales), se debería solucionar la limitación en el marco de una estrategia de financiamiento del CC.

Las diferencias entre los dos niveles (central, territorial) no son claros, ni fácil de trabajar. De igual manera los beneficios de esa articulación no son claros. A nivel nacional, los **Nodos Regionales deberían tener una voz en la CICC**. Se debe revisar su participación en la CICC, es algo que requiere de análisis.

Los Nodos tienen la competencia de hacer **seguimiento a los PIGCCT**. Un reto relacionado con los PIGCCT es articularse con instrumentos que tienen recursos asignados, tales como los Planes de Desarrollo (PD) y POMCAS (Manejo integral de cuencas). Sin embargo, la dificultad consta en hacer seguimiento a planes que están por fuera de los límites departamentales, ejemplo Corpoguajira, y que no tienen un marco asegurado de financiamiento.

Los Nodos tienen la dificultad de planificar y coordinar sin tener un marco claro de financiamiento. Hoy no hay claridad suficiente sobre los **instrumentos de financiamiento** de las medidas de mitigación y adaptación. Falta información sencilla y contundente sobre los diferentes fondos y los mecanismos de financiamiento. No está claro cómo los Nodos logran llevar la información climática nacional a los territorios o cómo logran integrar el tema CC en los Planes de Desarrollo.

#### **Financiamiento: Instrumentos económicos y financieros**

Hay avances, un ejemplo es los recursos apalancados del Fondo Verde del Clima (FVC). La estrategia de país del FVC destaca que el cambio climático es una responsabilidad no sólo del sector ambiente, sino competencia también de los sectores económicos y de los ámbitos territoriales. Hay que dinamizar el proceso de alineación, acreditación y acceso ante el FVC, el Green Climate Fund (GCF), entre otros. El SISCLIMA debería definir los instrumentos económicos y financieros, debe orientar y facilitar el acceso a fondos. En la fase inicial del

SISCLIMA, hasta 2018, el Comité de Gestión Financiero (CGF) ha sido muy activo, más tarde se ha perdido momentum.<sup>16</sup>

Sobre la cuestión financiera **falta información**, por ejemplo, sobre los diferentes instrumentos (impuesto de carbono, residuos, medidas del mercado para movilizar fondos, etc.). La inversión climática está atomizada; se debe tener paquetes de trabajo más claros. En el territorio hay que **trabajar con pilotos** que visualicen el funcionamiento de los instrumentos financieros.

El Ministerio de Hacienda toma cada vez un rol más importante y se hace más evidente desde el impuesto al carbono. Conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, se debe explorar la **diversificación de instrumentos financieros** (por ejemplo, pago por resultados, tal como pasa en el tema de deforestación), ya existen experiencias exitosas de uso de seguros paramétricos, entre otros.

En el marco de la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (ENFCC) se ha definido un plan de acción con dos líneas estratégicas, (i) el desarrollo de instrumentos económicos y financieros; y (ii) la gestión y acceso a fuentes de financiamiento. Estas líneas están enfocadas a superar la existencia de la **brecha entre los recursos requeridos (demanda) y las inversiones existentes (oferta)** en el tema CC.

Al inicio, el CGF ha logrado grandes avances. Sin embargo, faltan algunos actores estratégicos que deberían participar en dicho Comité. Por ejemplo, el impuesto al carbono, los bonos verdes del sector privado y público, que sus acciones no necesariamente están pasando por este Comité. **Persiste una brecha entre planes (PIGCCS / PIGCCT y otros) y modalidades de financiamiento.**

El CGF podría apoyar y orientar a **entidades territoriales** a gestionar y formular proyectos bancables. Necesita un rol más activo y no solo informativo. Se debe identificar la cartera de proyectos prioritarios y definir cuáles pueden ser las fuentes de financiamiento más pertinentes.

No está claro de cómo usar el mercado de capitales (bonos, seguros, etc.). Además de generar nuevos instrumentos financieros, se deben **fortalecer capacidades en los territorios** para acceder a recursos del sistema general de regalías. Falta información sobre instrumentos de movilización de fondos, por ejemplo, impuesto de carbono, plásticos.

Un gran reto es **la articulación efectiva pública y privada.**

Con la reestructuración de la ley de regalías, se distribuye un 5% para temas ambientales. EL programa de cupos transables el otro año es operativo, pero se necesita que, desde Hacienda, estos recursos lleguen al sector CC. Faltan instrumentos de protección financiera contra el riesgo asociado al cambio climático.

En fin, hay que dinamizar al CGF, aplicando **ejemplos concretos, buenas prácticas, articulación efectiva con el sector privado y con los actores locales.** No tenemos un costeo detallado de la cantidad de recursos que se tienen para implementar los planes establecidos. Los Nodos Regionales pueden tener un papel más activo en el tema.

Para ser realista en la planificación, el SISCLIMA debe obtener **claridad sobre los instrumentos financieros**, informar y orientar, definir prioridades y facilitar el acceso a fondos. Debe participar en el trabajo de un proyecto de ley sobre crecimiento verde. Contiene principios rectores y vías de movilización de recursos financieros.

El 2021 tiene grandes retos. **Llegará el tiempo de implementación.** Al DNP se le ha hecho el llamado de seguir trabajando la ENFC, incidiendo en las fuentes de financiamiento, creación de nuevos instrumentos y en el acceso a las facilidades de cooperación internacional. Es importante trabajar con Hacienda y que los ministros de esta cartera apoyen la gestión de CC.

## Monitoreo, evaluación, aprendizaje

<sup>16</sup> En línea con el Decreto 928 y la Ley 1931 (2018) y el diseño del SISCLIMA, es función del Comité de Gestión Financiera (CGF) formular y orientar la implementación de la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático.



Hoy existen formatos y reportes que sirven para monitorear. Se necesita seguir trabajando en un sistema que ensamble aspectos cuantitativos y cualitativos basados en **criterios comunes**. La CICC debe orientar y apoyar en el monitoreo de los avances de los PIGCCS y PIGCCT. Se debe revisar cuales son los **instrumentos más efectivos**. La medición y **evaluación de políticas de CC** (ex ante y post) es un tema pendiente.

Respecto al **intercambio de experiencias**, existe mucho interés de compartir con otros países de la región. Desde la Cancillería se trabaja en bloque con AILAC que está conformado por ocho países. A su vez, se busca el intercambio bilateral, por ejemplo, con México, Perú, Chile y Costa Rica. Es importante buscar esas experiencias internacionales para avanzar en la implementación de la PNCC.

### **3. Desafíos y opciones de cooperación en el campo del desarrollo institucional**

#### **3.1 Desafíos principales de la gobernanza climática**

De cara a las percepciones y apreciaciones de las personas entrevistadas y de los conceptos básicos de la gobernanza climática, se recomienda considerar unos **desafíos principales** para el fortalecimiento institucional del SISCLIMA. Se puede suponer que el proyecto ProNDC no podrá hacer frente a todos estos desafíos. Sin embargo, hay que tomarlos en cuenta en los procesos de fortalecimiento del SISCLIMA.

Como ya destacado, el cambio climático es un fenómeno que cruza diversos sectores y niveles, y tiene efectos sobre diferentes ámbitos, tanto territoriales, como sociales, ambientales, económicos, entre otros, los cuales deben considerarse para construir la gobernanza adecuada del CC, que idealmente debe apuntar a una **gobernanza integral e incluyente**, donde trabajen todos los niveles del gobierno, el sector privado (productivo y financiero), la academia y la sociedad civil, bajo un enfoque político y territorial compartido. Esta integralidad debe iniciar con la formulación de estrategias y la planificación de proyectos específico.

Por ende, ya desde su diseño, la institucionalidad climática no debería limitarse a los organismos de gobierno que tiene a su cargo la agenda climática a nivel internacional. En el diseño de estrategias, la implementación de medidas efectivas y para poder responder a los compromisos internacionales, el Estado depende de la participación de un conjunto de actores, en primer lugar, del consenso entre la ciudadanía informada y, segundo, de actores del sector privado y de la sociedad civil. Con miras a los procesos clave del SISCLIMA, estos procesos deben garantizar el acceso equitativo a la información, promover la interacción efectiva entre los actores para lograr una renta de cooperación, y fomentar el debate público sobre el CC.

Para cumplir con el ambicioso propósito, el SISCLIMA debería seguir fortaleciendo la participación sólida de los actores no gubernamentales en la toma de decisiones y la coordinación multi-nivel e inter-sectorial. Tal integración hace necesario capacidades en la alineación de diferentes planes, formulación de proyectos y habilidades en la construcción de consensos viables. Los desafíos vinculados con la gobernanza climática no son fáciles de enfrentar; se consideran los siguientes de mayor relevancia:

- **Comunicación:** De cara a la pandemia y la necesidad de recuperar la economía, uno puede aprender qué tan rápido desaparece un tema de la agenda política. Por tal razón, es importante que la información dirigida al público y a grupos específicos sea

un proceso continuo, fortaleciendo la aprobación de los temas CC y generando presión de demanda frente a la política. Los mensajes deben ser claros, evidenciados por resultados concretos. Hay que evitar asimetrías en el acceso a información entre el público en general y el Estado, y entre diferentes actores.

- **Integralidad de sectores y niveles:** Una característica del CC es su transversalidad en la administración pública. Los desafíos del CC implican involucrar a distintas áreas de gobierno (integración horizontal) como así también a los distintos niveles de gobierno (integración vertical). El SISCLIMA proporciona el marco institucional para coordinar la implementación de la PNCC a nivel nacional y subnacional. De un lado, se necesita articular y armonizar las políticas macroeconómicas y sectoriales con la agenda climática. De otro lado, se necesita integrar y articular los niveles nacionales con los niveles territoriales, de manera que se complementen bajo un esquema de subsidiaridad.

En el plano institucional, el sistema mantiene un patrón vertical y unilateral gubernamental. La fragmentación sectorial (ministerios, nivel regional y local) y la falta de mecanismos incluyentes de participación multi-actor acentúan las asimetrías entre los niveles central y local en términos de conocimiento, acceso a recursos y capacidad de gestión. En las regiones, estas asimetrías están fácilmente aprovechadas por grupos con intereses particulares.

A nivel central, la creación de la CICC como espacio de coordinación interministerial, es una respuesta institucional. Falta un núcleo coordinador que siga trabajando la integralidad sectorial a nivel subnacional. La definición de regiones por ecosistemas y la creación de los Nodos Regionales son intentos desde el diseño institucional para llegar a los territorios. Uno de los desafíos más grandes es la formulación de proyectos concretos que responden a las necesidades del territorio, apliquen un enfoque integral y contribuyan a las metas plantadas de la PNCC.

- **Articulación, concertación y participación:** Sin la participación efectiva y contribuciones significativas de las empresas privadas, las metas climáticas nacionales de la NDC, establecidas unilateralmente por el gobierno, quedan inalcanzables. La escasa participación de actores relevantes puede obstaculizar la formulación e implementación de proyectos. Lo mismo aplica a la participación de las organizaciones de la sociedad civil. La formación de la opinión pública y la educación ambiental necesitan el compromiso y la participación de ellas. Un factor que puede limitar la participación es la insuficiente confianza en la capacidad de coordinación del Estado en sus diferentes niveles.
- **Financiamiento:** Queda pendiente la claridad sobre los instrumentos económicos y financieros y sus efectos esperados que deberían permitir la implementación de los planos establecidos. Persiste una brecha de conocimiento entre los expertos del Comité Técnico y los actores territoriales. Así mismo falta la transparencia imprescindible respecto a la relación costo-beneficio de las medidas y los efectos en los procesos de producción, comercialización y consumo.
- **Desfase de la temporalidad político-administrativo:** Una de las características de la problemática climática es que los marcos temporales no coinciden con los tiempos de la política. Los procesos de CC se desarrollan en tiempos mucho más extensos que los ciclos electorales que rigen la política, cuyos marcos temporales son generalmente cuatro u ocho años. Para el gobierno de turno a menudo no es atractivo promover medidas que generan costos económicos y políticos, cuyos beneficios se van a apreciar en el largo plazo. Desde el diseño institucional, una posible respuesta a este

desafío del largo plazo es fortalecer un núcleo coordinador mixto (¿dentro o fuera de la administración pública?), relativamente autónomo del poder político, con gestión profesionalizada, con incidencia en políticas por su marcado perfil técnico, y con un mandato de largo plazo, que permita sostener políticas y programas más allá de los ciclos electorales.

- **Asimetría de poder frente a otras áreas de gobierno:** Las áreas de gobierno encargadas de la política climática tienden a tener menor capacidad de incidencia en la agenda política de gobierno en relación con otros ministerios como Hacienda, Agricultura, Vivienda, Ciudad y Territorio, entre otros. Desde el diseño institucional, existen al menos dos tipos de respuestas para abordar esta asimetría de poder de las áreas encargadas de los temas climáticos. (i) Posicionar el tema CC bajo la competencia directa de la presidencia para darle mayor relevancia política. Obviamente, este posicionamiento trae el riesgo que depende de la voluntad política del gobierno de turno. Si ese no mantiene la prioridad, el tema pierde toda relevancia política. (ii) Otra opción consta en posicionar la agenda climática en dos o tres ministerios claves, de fuerte peso político propio, por ejemplo, Hacienda, Energía, Agricultura. La integración de agremiaciones fuertes del sector privado puede fortalecer la continuidad. El riesgo de este tipo de diseño institucional es que los objetivos climáticos puedan quedarse al margen de la agenda central de uno de los ministerios.
- **Desarrollo de capacidades:** El tema CC sigue siendo un tema de unos pocos especialistas del nivel central. A nivel territorial existe una debilidad de capacidades que puede volverse en un obstáculo para la alineación de los planes y la implementación de proyectos. Primero, se necesita definir una base mínima de conocimiento sobre CC y los instrumentos que sirven para responder al desafío. Vinculado con esta base se puede fortalecer las capacidades necesarias en la formulación, implementación y evaluación de proyectos. A nivel territorial, el acceso a nuevas fuentes de financiamiento constituye un incentivo efectivo.
- **Construcción de consensos:** En un sistema de cooperación es normal que hay diferentes racionalidades y recursos de poder no solo entre los ministerios, sino también entre los actores del sector privado, de la sociedad civil y la academia. Estas divergencias generan obstáculos para la adopción de metas convergentes y la acción sinérgica. En fin, para lograr implementar la PNCC y cumplir con los compromisos internacionales en términos de la NDC en un tema tan controvertido como el CC requiere construir consensos sólidos sobre la carga justa compartida en términos económicos y sociales.
- **Costos de transacción:** La coordinación en un sistema de cooperación ocasionan costos a nivel nacional y territorial. Estos costos aumentan por la fragmentación del aparato gubernamental y las asimetrías de poder entre los diferentes ministerios. A su vez, los costos crecen por los patrones distintos entre la administración pública y el sector privado, la brecha de capacidades entre los niveles (nacional, local), la persistencia de grupos dominantes a nivel regional y local, y la falta de garantías de seguridad a nivel territorial. Estos cuellos de botella generan malentendidos, retrasos, conflictos, vacíos de participación y problemas de coordinación.

Claramente, estos no son los únicos desafíos que enfrenta la gobernanza climática, además los desafíos pueden interactuar y reforzarse entre ellos. Sin embargo, podemos percibir que

el denominador común consta en la articulación funcional de diferentes actores y la configuración equilibrada entre la gestión vertical y horizontal.

### **3.2 Temas transversales (TT)**

Los tres TT se refieren a factores de éxito imprescindibles del sistema de cooperación SISCLIMA, que son necesarios para que el sistema pueda seguir avanzando hacia una gestión integral. Los TT tienen el objetivo común de configurar la gobernanza climática de tal manera que el tema goce de la aceptación pública necesaria, los sectores actúen de manera coordinada, los actores no gubernamentales encuentren espacios e incentivos de participación y los distintos niveles se complementen armoniosamente bajo el concepto de la subsidiaridad.

#### **A. Comunicación: Ajustar el ojo a los desafíos del CC**

El CC afecta profundamente toda la sociedad en sus procesos socio-políticos y económicos. La transformación de la economía actual hacia una economía circular con crecimiento verde obtiene legitimidad en función de la calidad de los debates políticos y del nivel de conocimiento de la ciudadanía. Posicionar el cambio climático como tema prioritario trascendiendo las carteras individuales y aumentar su visibilidad hace necesario un esfuerzo continuo en la comunicación a nivel político, científico-técnico, territorial, dirigido a la opinión pública. A su vez, la comunicación fortalece la demanda social y la aceptación para la transformación hacia una economía bajo carbono y resiliente al clima.

Las medidas de comunicación deberían generar un entendimiento común de los conceptos básicos del fenómeno y de las estrategias de mitigación y adaptación. El CC debe salir de los discursos entre expertos y lograr espacio tanto en los medios de comunicación como en la educación. Si el tema sigue siendo atribuido mayormente a la gestión del medio ambiente y asociado con un discurso entre científicos, se va a perder su alcance transversal e impacto integral. A nivel subnacional, es importante que los proyectos puedan contar con una actitud positiva en la opinión pública y puedan demostrar que agreguen valor al territorio. Por consiguiente, la comunicación debe conectar las transformaciones necesarias con nuevas oportunidades que el CC ofrece.

#### Recomendaciones para el ProNDC:

- Contribuir al reforzamiento de la comunicación sobre el tema con un enfoque integral (más allá de la gestión ambiental) tanto a nivel de los debates públicos como a nivel de proyectos territoriales, incluyendo el cambio de los patrones de consumo.
- Asesorar al SISCLIMA en la formulación de una estrategia de comunicación a nivel nacional y territorial para movilizar a la sociedad civil, subrayando un enfoque integral del tema y destacando la participación de todos los sectores en la construcción de una economía bajo carbono y resiliente al clima que ofrece nuevas oportunidades.
- Documentar y diseminar ejemplos concretos de proyectos exitosos. Facilitar el intercambio entre entidades territoriales y apoyarles en el diseño de su propia estrategia de comunicación.

#### **B. Concepto integral: Fortalecer la articulación de niveles, sectores, actores**

Al ser causa directa y efecto multiplicador, el cambio climático afecta a diversos sectores y áreas: agropecuario, energético, marítimo, forestal, salud, educativo, migratorio, industrial y económico, por citar algunos. Esto obliga a que las medidas tomen en consideración distintos ámbitos que competen a diversos sectores públicos y privados, y a distintos niveles de acción.

La gobernanza climática del SISCLIMA hace énfasis en la articulación interinstitucional vertical entre las entidades públicas del orden nacional, regional y local. Hasta ahora la integración horizontal y la articulación con la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil quedan por desarrollarse. A su vez, las funciones de coordinación a través de la CICC y los Comités Técnicos deberían completarse por el Consejo Nacional.

El SISCLIMA debe seguir destacando el rol marcado del sector privado y demostrar - con base en proyectos concretos - como las alianzas públicas-privadas logran las metas en la construcción de una economía bajo carbono y resiliente al clima.

A nivel territorial, la integración horizontal de los actores es un requisito absoluto para llevar cabo proyectos exitosos. Los proyectos deberían desarrollar mecanismos de participación y co-gestión. En el tema de la aplicación de un concepto integral el ProNDC puede convertirse en una incubadora de aprendizaje.

#### Recomendaciones para el ProNDC:

- Aumentar la visibilidad y destacar el rol imprescindible de la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil. Contribuir a eventos de concertación entre el sector público, sector privado y las OSC.
- Apoyar la incorporación del tema CC en los planes locales y regionales (planes de desarrollo, deforestación, manejo de residuos, gestión de riesgos de desastres, manejo de cuencas, ordenamiento territorial, titulación de tierra, etc.).
- Asesor a sistemas regionales y locales de cooperación en la co-gestión de proyectos, desde el diseño hasta la evaluación. Documentar y compartir las buenas prácticas.
- Probar y evaluar mecanismos de coordinación efectiva a nivel territorial, integrando diferentes actores y sectores, estableciendo modelos de gestión replicables.
- A nivel central y regional, promover eventos políticos-técnicos con agremiaciones, OSC y academia sobre modelos de gestión en temas relevantes, por ejemplo, mecanismos de financiamiento, uso sostenible de recursos, energía renovable, crecimiento verde, entre otros.
- Conformar y apoyar *Comunidades de Prácticas* que integran los actores públicos y privados bajo el techo de proyectos compartidos.
- Contribuir al desarrollo de regiones y proyectos prototipos que se vuelven en escuelas territoriales en el intercambio horizontal. Evaluar, documentar y compartir *Buenas Prácticas* de la acción integral en el tema CC.

### **C. Construcción de consenso: Creando bases comunes**

Aplicando el concepto integral resulta automáticamente en un aumento de la diversidad de actores, conceptos e ideas sobre el propósito y la implementación de proyectos. Además, asegurar mecanismos de coordinación efectiva entre las diferentes estrategias de gestión (uso de suelos, desarrollo territorial, desastres, cuencas, etc.) a su vez implica un aumento de intereses divergentes y hasta opuestos. Por ende, el tema CC puede agudizar desacuerdos latentes y provocar conflictos que tienen incidencia en los proyectos de transformación hacia una economía bajo carbono y resiliente al clima.

Existen una serie de temas que pueden fácilmente obstaculizar la implementación de proyectos CC, entre otros, la decisión sobre las tarifas de los recursos energéticos, la tenencia y el uso de la tierra afectando el bienestar de la población rural, la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos y la consecuente destrucción de bosque, la conversión de la ganadería extensiva hacia esquemas silvo-pastoriles que permitan la recuperación de bosques, la inseguridad pública y la corrupción endémica en las regiones - pueden obstaculizar los proyectos CC. Por consiguiente, aceptar, respetar y gestionar la diversidad de ideas se vuelve en un factor de éxito.

Vale recordar que las decisiones en los sistemas de cooperación se logran negociando para llegar a consensos viables. Una variable para la calidad de las interacciones es la habilidad de cada uno de los actores de construir consensos sólidos, o con pragmatismo al menos acuerdos parciales.

#### Recomendaciones para el ProNDC:

- Aumentar la sensibilidad frente a tensiones y conflictos, ofrecer capacitación en Acción sin Daño (*Do No Harm*) y transformación de conflictos.
- Formar y fortalecer un equipo núcleo asesor de personas que tienen las habilidades de manejar conflictos y construir consensos en el contexto de proyectos CC.

### **3.3 Opciones específicas**

Con base en las entrevistas, a continuación se presentan las siguientes opciones específicas que pudieran aumentar la efectividad del SISCLIMA.

#### **(1) Liderazgo de la CICC / Participación**

A partir de 2019, la CICC como figura interministerial de coordinación y orientación para la implementación de la PNCC ha perdido peso, perfil y capacidad convocatoria. El vacío de liderazgo en la CICC se refleja, por ejemplo, en la falta de participación de los ministros en la última CICC, en octubre 2020.

En la situación actual se ofrecen dos posibilidades de ajustes institucionales: (i) El fortalecimiento del posicionamiento político de la CICC, estableciendo un vínculo directo con la Presidencia, integrando un delegado de la Presidencia en la CICC. (ii) Otra posibilidad consiste en la apertura de la CICC, cooptando como miembro del Consejo 1-2 representantes de los Nodos Regionales, representantes de gremios empresariales y de las organizaciones de la sociedad civil, eventualmente también cooptar un representante de la cooperación internacional. Con esta apertura la Comisión deja de ser una instancia política exclusivamente estatal y se convertiría en un verdadero núcleo coordinador del SISCLIMA. Ambas posibilidades pueden tener efectos positivos para el sistema de cooperación del SISCLIMA. Sin embargo, necesitan un cambio del marco normativo que puede tardar mucho tiempo. Además, esta opción corre el riesgo de fortalecer la pauta vertical del SISCLIMA.

#### Recomendaciones para el ProNDC:

- Explorar, evaluar, afinar y consultar las dos opciones, su factibilidad y sus riesgos. Puntos críticos: Horizonte temporal. Cambio de gobierno. Interés de la CICC en la vinculación con la Presidencia y la cooptación de miembros más allá de las instituciones públicas.
- Consultar con la CICC: Deliberación sobre las opciones.
- Brindar asesoría en la implementación de la apertura de la CICC.

#### **(2) Viabilizar el Consejo Nacional**

Con base en el marco normativo se trata de un órgano permanente de consulta. La reglamentación y el funcionamiento del Consejo Nacional queda pendiente. Mientras que no funciona, el SISCLIMA se queda exclusivamente un sistema estatal.

El Consejo debe constituirse con representantes de la sociedad civil y del sector privado con el objetivo de mejorar el diálogo, la participación y la transparencia del SISCLIMA.

Esta apertura del SISCLIMA es de suma importancia. A partir del Consejo se busca el diálogo con actores no gubernamentales que juegan un papel importante en la implementación de las políticas CC, agremiaciones, asociaciones ambientales, actores de la agenda de innovación de ciencia y tecnología, entre otros. A su vez, el Consejo Nacional puede jugar un papel importante en la comunicación con la ciudadanía.

#### Recomendaciones para el ProNDC:

- Asesorar al Consejo Nacional en su fase inicial para que establezca una agenda clara con resultados explícitos y logre incidir en la toma de decisiones de la CICC y de la implementación de la PNCC, aclarando las funciones y robusteciendo la creación del Consejo.
- Asesorar al Consejo Nacional en la comunicación, en particular la organización de eventos nacionales y regionales, asegurando una fuerte coherencia entre los compromisos internacionales y nacionales por medio de una mayor participación de los actores clave.
- Facilitar la participación del Consejo Nacional en las evaluaciones llevado a cabo en el marco del SISCLIMA, en particular el acceso a diferentes fondos de financiamiento, el trabajo de los Nodos Regionales y los avances de proyectos territoriales.

### **(3) Instrumentos económicos y financieros**

En la fase inicial del SISCLIMA, hasta 2018, el Comité de Gestión Financiero (CGF) ha sido muy activo. En el marco de la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (ENFC) se ha definido un plan de acción con dos líneas estratégicas, (i) el desarrollo de instrumentos económicos y financieros; y (ii) la gestión y acceso a fuentes de financiamiento.<sup>17</sup> Estas líneas y sus dos transversales (fortalecimiento de capacidades, gestión del conocimiento) están enfocadas a superar la brecha entre los recursos requeridos (demanda) y las inversiones existentes (oferta) en el tema CC.

Para avanzar en el tema, es recomendable buscar la cooperación con Hacienda. Los planes (PIGCCT, PIGCCS) fueron establecidos sin contar con los marcos financieros. En la actualidad no hay claridad suficiente sobre los instrumentos económicos y financieros de las medidas CC. Por ejemplo, no está claro de cómo acceder al mercado de capitales (bonos, seguros). Además de generar nuevos instrumentos financieros, se deben fortalecer capacidades en los territorios para acceder a recursos del sistema general de regalías.

Falta información sobre instrumentos de movilización de fondos, por ejemplo, impuesto de carbono, plásticos. Particularmente, a nivel regional y territorial, falta información sencilla y contundente sobre los diferentes instrumentos y el acceso a fuentes de financiamiento. Los fondos (impuesto al carbono, bonos verdes etc.) y los mecanismos de financiamiento mixto (privado, fondos, regalías).

#### Recomendaciones para el ProNDC:

- Asesorar en la definición de proyectos prioritarios y la implementación de instrumentos financieros del plan de acción de la ENFC, articulación y coordinación con otros programas.
- Orientar a entidades territoriales y facilitar el acceso a fondos, con base en ejemplos concretos. A nivel territorial, establecer una hoja de ruta para acceder a diferentes fuentes de financiación.

<sup>17</sup> Línea estratégica 1. Desarrollo de instrumentos económicos y financieros (uso de los recursos provenientes del impuesto al carbono, mercado voluntario de carbono, comercio de emisiones, mercado de bonos verdes, seguros (agro)climáticos, etc.) - Línea estratégica 2. Gestión y acceso a fuentes de financiamiento (integración en finanzas públicas, asignación de recursos públicos, ejemplo: sistema general de Regalías, FVC, inversión empresarial en negocios verdes, formulación de proyectos para CC, etc.)

- Promover el proceso de acreditación ante el FVC y la escalabilidad de proyectos.
- Asesorar al Comité de Gestión Financiero (CGF) en la diversificación de instrumentos financieros por escalas diferenciadas (nacional, regional, local).
- Para facilitar el acceso a fondos y el uso de los instrumentos económicos y financieros el ProNDC puede apoyar en el desarrollo de capacidades, en particular en los territorios, trabajando en casos concretos de proyectos.

#### (4) Llegar al territorio

Los Nodos Regionales juegan un papel primordial como actores regionales responsables de promover y apoyar la implementación de las políticas y proyectos en materia de cambio climático en las regiones. La creación de los nueve Nodos obedece a una división geográfica por ecosistemas, abarcando varios departamentos con su característica específica. Enfrentan grandes retos, en particular por el tamaño regional y su misión de concertar y coordinar a los actores en las regiones, sin tener la facultad de contratación.

Su finalidad es lograr la coordinación interinstitucional entre el nivel central y territorial a través de proyectos de mitigación de emisiones y adaptación en materia de CC, articulando el CC con los procesos de planificación y ordenamiento territorial y gestión integral del riesgo. Existe una diversidad de avances, parcialmente en virtud de la configuración de las relaciones del Nodo en su ámbito de acción. Hay Nodos dinámicos (Caribe, Caldas, entre otros) y hay Nodos que apenas iniciaron su trabajo.

El fortalecimiento de los Nodos ofrece una gran oportunidad para el SISCLIMA. El enlace entre los Nodos y la CICC es un tema estratégico para la evolución del SISCLIMA. Es al nivel subnacional donde se concretizan las acciones de CC. Es importante que los proyectos regionales y locales apliquen un abordaje integral, incluyendo los actores de diferentes sectores, facilitando articulación horizontal y vertical, y la retroalimentación con la CICC y los Comités en base a proyectos concretos. El trabajo en las regiones debería incluir la articulación con las grandes ciudades y crear redes de municipios. En base a los avances del trabajo territorial la CICC y los Comités deberían invitar o cooptar a delegados de los Nodos Regionales y coordinadores de proyectos territoriales.

#### Recomendaciones para el ProNDC:

- Asesorar a los Nodos en alineación, armonización de estrategias y planes a nivel territorial: Planes de desarrollo, sistema nacional de competitividad y productividad, ordenamiento territorial, uso de suelos, gestión de riesgos, análisis de vulnerabilidades, entre otros.
- Reforzar el enfoque integral de CC para el desarrollo territorial; construir prototipos y modelos de gestión<sup>18</sup> multi-actor replicables en diferentes temas, sectores y alianzas, facilitando la concertación y cooperación entre diferentes actores.
- Facilitar la concertación y participación de las empresas privadas presentes en la región, las organizaciones de la sociedad civil y de la academia.
- Fortalecer el rol de los Nodos con base en la focalización en tres temas: (i) la comunicación sobre CC, instrumentos de financiamiento y formatos de trabajo, (ii) la aplicación del enfoque integral de CC en los proyectos, y (iii) la formulación de proyectos territoriales alistados para financiación.

<sup>18</sup> Un Modelo de Gestión (MdG) es un producto de conocimiento que rescata y sistematiza la experiencia de una innovación concreta que permita su replicación y retroalimentación hacia el nivel nacional. Un MdG ha probado su utilidad práctica con diferentes actores en diferentes contextos. Es compuesto de diferentes elementos de conocimiento técnico, económico, financiero, institucional y administrativo necesario para la réplica de la innovación.



- Visibilizar los sistemas de cooperación a nivel regional y local, por ejemplo, organizar ferias de proyectos de crecimiento verde.
- Asesorar y acompañar el intercambio y aprendizaje horizontal entre los Nodos y entre municipios / ciudades. Crear y acompañar *Comunidades de Prácticas*.<sup>19</sup>

## (5) Formulación de proyectos, evaluación y aprendizaje

En muchos casos, las capacidades instaladas a nivel local y regional a menudo son insuficientes para formular proyectos que cumplen con la integralidad sectorial de CC y la necesidad de concertarse con diferentes actores. Además, lograr el acceso al financiamiento implica ciertas condiciones y criterios de calidad para la presentación de proyectos CC.

Según la percepción de los interlocutores, la formulación de proyectos diseñados desde el territorio y alistados para financiación es un gran desafío. El ProNDC tiene la intención de apoyar la implementación de pilotos en el territorio, así como asesorar en la formulación de varios proyectos. Es ciertamente una capacidad clave para la implementación de los planes y las metas establecidos a nivel central por la CICC apoyado por consultores y los Comités técnicos.

Primero, la formulación de proyectos incluye un conjunto de conceptos teóricos y metodológicos relacionados con el CC que deberían estar presentes en el proceso de identificación, formulación, gestión y evaluación de proyectos.

Segundo, es esencial que un proyecto CC es conceptualizado como una inversión cuyo propósito es generar una rentabilidad económica, ambiental y social que armonice, entre otros factores, el crecimiento económico con la calidad de vida, el uso adecuado de recursos con la búsqueda de nuevas oportunidades y el acceso a nuevos mercados, la protección social con la protección de la naturaleza, el consumo con el uso de los recursos. Esta búsqueda de equilibrios es una característica y el pivote de los proyectos CC.

Tercero, la formulación de proyectos CC que involucran diferentes actores no se puede delegar a un consultor que lo estructure en su oficina. La formulación consiste en un proceso participativo, generando consensos entre los actores involucrados sobre objetivos y procedimientos.

Cuarto, la formulación de proyectos CC determina los mecanismos para el monitoreo de avances y la evaluación. Los proyectos CC son emprendimientos para aprender. Por eso la evaluación es de especial importancia y tiene un valor especial.

### Recomendaciones para el ProNDC:

- En cooperación con los Nodos Regionales y otros actores del SISCLIMA, diseñar y facilitar un programa piloto de desarrollo de capacidades a nivel territorial. Los temas centrales son: Formulación de proyectos, alineación y armonización entre diferentes planes, acceso a fondos financieros, gestión de alianzas públicas-privadas, transformación de conflictos.
- Compilar una guía para la formulación de proyectos CC que puede ser útil para el desarrollo de capacidades a nivel territorial, aplicando diferentes modalidades (presencial/virtual, talleres/trabajo práctico en casos, grupos de tarea, coaching, etc.).
- Valorizar y documentar los prototipos de proyectos territoriales (modelos de gestión) que han probado su utilidad y faciliten la gestión del conocimiento y su réplica.
- Crear y formar un grupo de tarea del SISCLIMA responsable para el desarrollo de capacidades. Identificar aliados en las regiones con potencial que puedan apoyar en el desarrollo de capacidades.

---

<sup>19</sup> Ver: CW, Herramienta 36. Un grupo de personas con los mismos intereses en cuanto a contenidos, intercambian sus experiencias en un área compartido, trabajan en una problemática específica y concreta y generan nuevas soluciones que sirven de insumo en la organización.

- Explorar el diseño de un instrumento de evaluación (ex ante / ex post) de políticas CC enfocado en la factibilidad y la revisión crítica de los impactos y la sostenibilidad de los proyectos CC.
- Asesorar y facilitar la evaluación externa del SISCLIMA, cada dos años, de acuerdo con el ciclo de cuatro años del gobierno.
- Promover y facilitar el intercambio de experiencias con países de la región (México, Costa Rica, Perú, Chile, etc.).

#### (6) Instrumento para conducir sistemas de cooperación: *Capacity Works* / CW<sup>20</sup>

Las personas entrevistadas han señalado reiteradamente que la GIZ cuenta con instrumentos efectivos que se pueden utilizar para el desarrollo futuro del SISCLIMA. Desde una perspectiva del desarrollo institucional, los sistemas de cooperación multi-niveles y multi-actores requieren instrumentos que sirven para preparar y examinar el concepto de un sistema de cooperación, comparar diferentes opciones de su configuración, conducirlo con orientación en procesos y resultados en colaboración con diferentes actores, y monitorear periódicamente las experiencias para optimizar la cooperación.

Basado en una evaluación global y amplia de programas de cooperación, la GIZ ha desarrollado tal instrumento que sirve para diseñar y conducir sistemas de cooperación: lo está utilizando bajo el nombre de *Capacity Works*. Consiste en cinco factores de éxito y una oferta de herramientas que sirven para comprender la lógica y los mecanismos de conducción de sistemas de cooperación.

Las experiencias enseñan que el instrumento CW debe ser entendido como una oferta que se adapta a las características de un sistema de cooperación. No aplican todas las herramientas y los usuarios deben paulatinamente asimilarlo. La continuidad de su aplicación se logra, si un grupo de tarea bien preparado sigue acompañando el uso de los instrumentos.

#### Recomendaciones para el ProNDC:

- Explorar la demanda para la capacitación en CW, particularmente a nivel territorial (Nodos Regionales, CAR, Gobernaciones, Municipios, actores locales no gubernamentales).
- Preparar una presentación breve del enfoque y las herramientas CW a nivel gerencial del SISCLIMA (CICC, Comités Técnicos), deliberación sobre los resultados que el SISCLIMA puede esperar del instrumento CW.
- Formación de un grupo de tarea que recibe un entrenamiento de fondo de una semana y asesoría de parte del ProNDC, particularmente en cuanto a la selección y el uso de herramientas.
- El grupo de tarea seguirá trabajando con CW y lleva a cabo talleres de introducción CW a nivel territorial.
- Evaluación de las experiencias del primer año de aplicación del instrumento CW y definir los pasos a seguir.

<sup>20</sup> Vale destacar que el instrumento CW no es diseñado para solucionar todas problemas de una vez (*one-size-fits-all*). Vale destacar que el instrumento CW no es diseñado para solucionar todas problemas de una vez (*one-size-fits-all*). Su mérito está con la creación de un entendimiento y lenguaje común de los cinco factores de éxito y de la aplicación de una selección de herramientas que pueden ser adaptados a los requerimientos concretos del sistema de cooperación.

## 4. Bosquejo del proceso de fortalecimiento institucional

---

### Fase 1: Evaluación de las opciones

- Equipo ProNDC: Deliberación sobre las opciones y contextualizarlas con miras a los objetivos del ProNDC y las potencialidades de cooperación con otros actores en el fortalecimiento institucional del SISCLIMA
- Equipo Pro NDC: Definir los criterios de ponderación para la evaluación de las opciones, tomando en cuenta el alcance del ProNDC, la relevancia y urgencia del tema, la factibilidad y el nexo con actividades y procesos iniciados, los recursos existentes (capacidades, habilidades, intereses ...) en el sistema de cooperación que pueden alimentar el proceso de cambio implícito de las opciones
- Equipo ProNDC con CICC y actores clave: Consultar los desafíos y las opciones; deliberación abierta sobre un primer paquete de Proyectos de Cambio (PC) y los criterios para su priorización
- Equipo ProNDC: Evaluación de las opciones con base en los criterios anteriormente formulados y definición de un primer paquete de PC<sup>21</sup>
- ProNDC, CICC y otros actores clave: Presentación y discusión del primer paquete de PC; acuerdo sobre los pasos a seguir

### Fase 2: Proyectos de Cambio (PC) (ver: Anexo 3)

- Equipo ProNDC y actores relevantes: Formular 3-4 Proyectos de Cambio; estimación de costos incluyendo la asesoría de parte del ProNDC
- Equipo ProNDC: Identificar sinergias entre los Proyectos de Cambio
- Equipo ProNDC en consulta con actores relevantes: Elaborar una propuesta para la formación de los grupos de tarea
- Equipo ProNDC y CICC: Acuerdo sobre el primer paquete de PC
- Equipo ProNDC y actores relevantes: Taller de arranque con los 3-4 PC, enfoque: Coordinación, identificación de resultados tempranos (*quick wins*), obstáculos y expresiones de resistencia

### Fase 3: Implementación de un primer paquete de PC y pasos a seguir

- Grupos de tarea: Arranque de los PC, coordinados por los grupos de tarea
- Grupos de tarea y ProNDC: Cada 3 meses, talleres de coordinación e intercambio de experiencias entre los PC
- Grupos de tarea y ProNDC y otros actores relevantes: Después de 12 meses, taller de evaluación del primer grupo de PC; intercambio de experiencias, resultados, identificación de nuevas opciones y toma de decisión sobre los pasos a seguir

---

<sup>21</sup> El término *Proyectos de Cambio* puede ser adaptado, por ejemplo, en proyectos de Fortalecimiento del SISCLIMA (proyectos FIS).

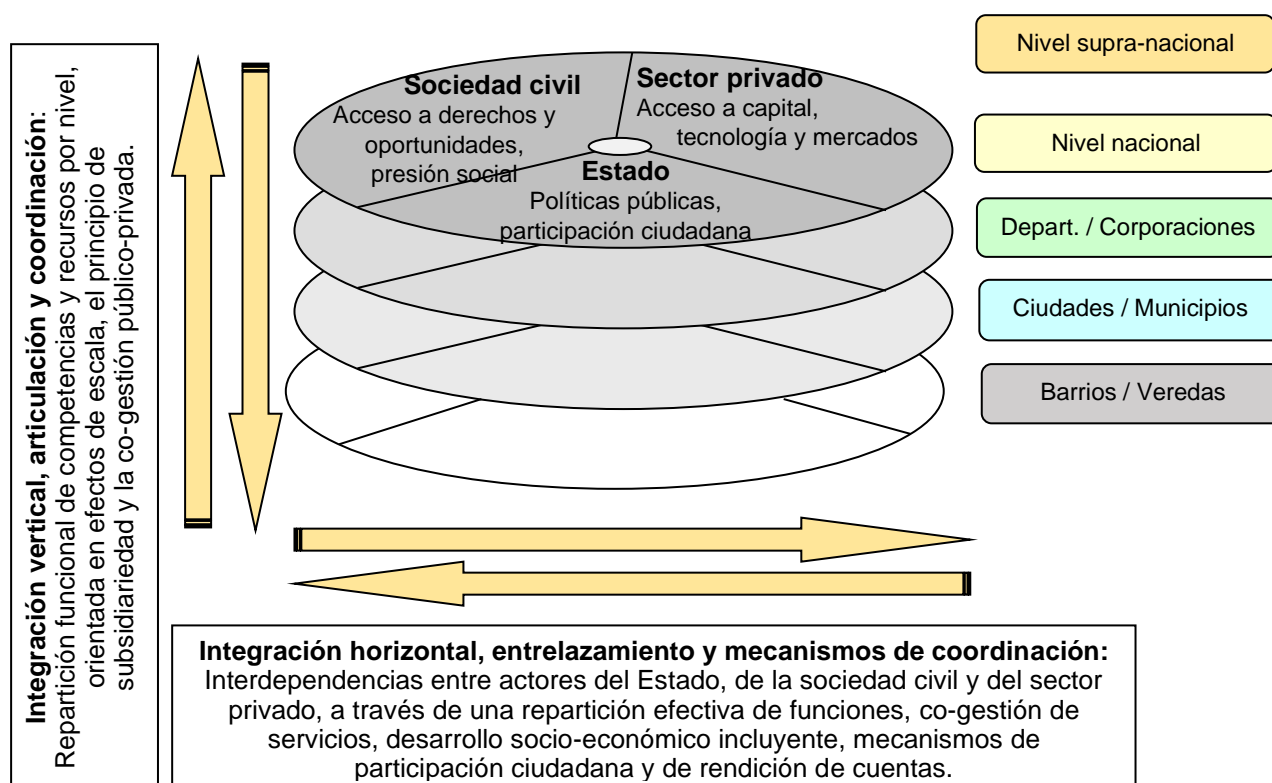
## **Anexo 1: Listado de las personas entrevistadas**

Francisco Charry,  
Kiana Valbuena,  
Diana Marcela Vargas Galvis,  
Carolina Díaz,  
Johana Pinzón,  
Nelson Lozano,  
Juliana Arciniegas,  
German Romero,  
Diego Grajales,  
Silvia Calderón,  
Mariana Rojas,  
Fabian Gaviria,  
Rodrigo Suárez,  
Equipo GIZ ProNDC,

## Anexo 2: Integración de sectores, niveles y actores

### El enfoque en la integración horizontal y vertical

Institucionalmente, el SISCLIMA está diseñado como un sistema de cooperación que requiere su propia forma de gobernanza. En esencia, se trata de **una red temática de cooperación (Cambio Climático)** compuesta de diferentes sectores y niveles, gestionada en **co-gestión** por los mismos actores. La **integración horizontal y vertical** conforma la base para la articulación, concertación e interacción en la consecución de metas acordadas entre los actores involucrados. Implica una **cultura organizacional incluyente** que considera la **construcción de consensos** entre diferentes intereses del sector público, de la empresa privada, y de las organizaciones de la sociedad civil.



Los factores cualitativos de la integración horizontal y vertical son, entre otros:

- La definición clara de los niveles y de sus respectivas competencias.
- El fomento de un ambiente normativo y económico favorable para la empresa privada.
- La incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas.
- La congruencia entre las funciones públicas y los recursos asignados.
- La observación del principio de subsidiariedad para ejecutar las tareas en el nivel más adecuado.
- La concertación entre los diferentes actores: La mejor posible solución (*Best-fit Mix*).
- El debate continuo sobre los bienes públicos y el rol del sector privado.
- La obligación del sector público de gestión transparente y rendir cuentas.
- La gestión adecuada y efectiva para la ejecución y evaluación de políticas, incluyendo mecanismos de participación ciudadana.
- La observación de los principios del Estado de derecho.

14.10.2020/az

## **Anexo 3: Trabajar con base en PROYECTOS DE CAMBIO**

### **1. Los beneficios**

Un proyecto de cooperación es una contribución temporal a una transformación o un cambio innovativo que debería perdurar en el tiempo y resultar en beneficios concretos en el sistema en lo cual los proyectos de cooperación están trabajando. En las organizaciones y instituciones tal contribución debería, en términos generales, fortalecer el desempeño, por ejemplo en cuanto al acceso equitativo a derechos, recursos y servicios de calidad.

Para poder contribuir efectivamente a tales transformaciones, es útil estructurar los grandes procesos de cambio por fases o paquetes que son manejables. Estos Proyectos de Cambio (PC) tienen un alcance limitado y generan información sobre los actores (patrones, actitudes, capacidades, motivaciones, intereses) y los recursos existentes en el sistema de cooperación. En este sentido tienen un carácter explorativo. Los beneficios que trae tal abordaje con base en PC se reflejan mayormente en cuatro condicionantes del cambio:

(i) el realismo: La propuesta del cambio deseado en el horizonte de un medio o máximo un año se vuelve más factible que una proyección a largo plazo.

(ii) la motivación: Los resultados a la vista y los avances palpables tienen un efecto motivador en los actores involucrados.

(iii) la gestión: La conducción de los procesos de cambio (compuestos de varios PC) se vuelven más fácil, ya que cualquier cambio socio-técnico implica imprevistos y sorpresas.

(iv) la flexibilidad: Cuando dividimos los grandes procesos de cambio de mediano plazo en pequeños paquetes o proyectos, es posible manejar los imprevistos con flexibilidad, superar obstáculos inicialmente no visibles, y trabajar con (y no en contra de) las resistencias al cambio.

(v) abordaje sistémico: El trabajo paralelo con diferentes PC permite percibir las relaciones e interacciones entre los actores desde una perspectiva sistémica; el PC genera información sobre los límites y la apertura del sistema, la estabilidad y flexibilidad, la capacidad de respuesta, los recursos en el sistema, el grado de auto-reflexión de los actores y las opciones de desarrollo (contingencia).

### **2. El concepto**

Trabajar con el modelo de los PC significa desagregar un gran proceso de cambio de mayor alcance y tiempo en pedazos de menor magnitud y de menor tiempo. Así, se mejoran las condiciones para manejar la complejidad y conducir el cambio, advertir riesgos, aprender de los síntomas de resistencia al cambio y ajustar los PC con oportunidad.

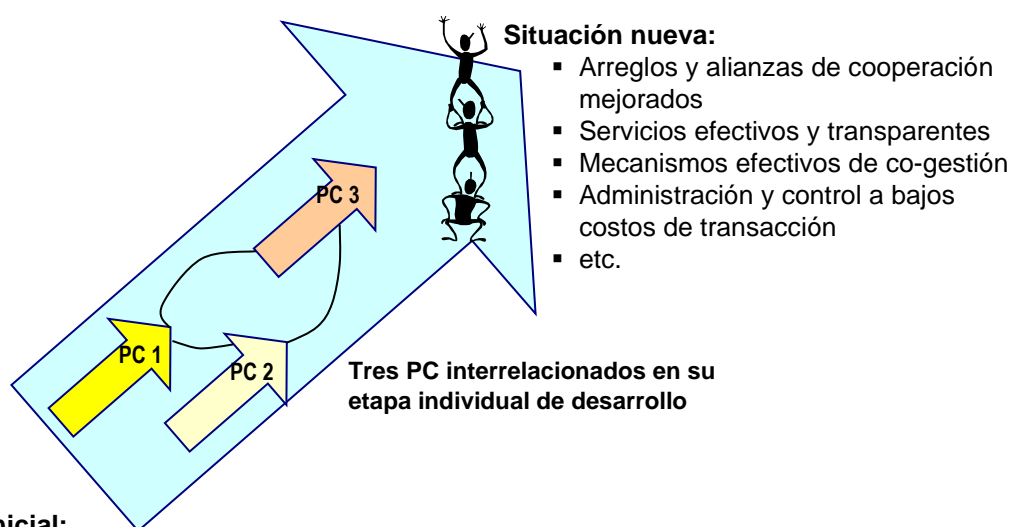
Bajo este enfoque los procesos de cambio a mediano plazo se subdividien en pequeños pasos de forma que, al final de cada paso, el cambio se ajusta al contexto concreto. Los PC, aunque sean de corta duración, pueden ser unos más complejos que otros. También se distinguen por su velocidad y su grado de participación. Por ello, se debe evaluar la pertinencia de implementar varios a la vez.

Los PC se implementan por conjuntos de dos a cuatro bajo la hipótesis que se refuercen mutuamente. Como se ha mencionado, tal primer portafolio de los PC, por ejemplo, para el fortalecimiento de alianzas públicos-privados, también tiene un carácter explorativo. El PC genera información sobre la capacidad real de los actores y los recursos que están en el sistema. En el camino de la implementación del PC, los actores involucrados descubren nuevas oportunidades para nuevos PC, anteriormente no visibles.

Cada PC es manejado por un Grupo de Tarea (*task force*) nombrado para este fin que lo coordina y concluye en un plazo de tiempo determinado. El coordinador de tal Grupo de Tarea debe ser una persona de la organización o de una de las organizaciones involucradas. En el caso de un PC que tiene que ver con la gestión transparente del municipio, el coordinador puede ser un funcionario del municipio o un miembro de una organización de la sociedad civil interesada en el tema. El perfil de los demás integrantes de Grupo de Tarea depende del tema del PC.

Los coordinadores de los diferentes Proyectos de Cambio integran un grupo de coordinación. Este grupo de coordinación se reúne regularmente y asume las siguientes funciones:

- Concertación y coordinación entre los diferentes PC
- Información sobre el avance y los resultados de los PC
- Evaluación de las experiencias logradas con los diferentes PC
- Identificación de nuevos PC



**Situación inicial:**

- Propósito y visión
- Limitaciones y obstáculos
- Potencialidades y oportunidades
- Capacidades propias de la organización y articulación con otros actores
- Teoría de cambio
- Recursos propios y apoyo de la cooperación internacional

### 3. Características de los PC

Las principales características de tales PC son.

- (a) Ejecutable a corto plazo. Dimensionado para que en un plazo hasta doce meses genere resultados y un cambio; sin embargo, debe ser formulado con una visión a largo plazo (no perder de vista la gran flecha).
- (b) Efectos concretos y tangibles. En el menor tiempo debe generar soluciones identificables con resultados visibles, palpables que tienen un efecto desencadenador y motivador.
- (c) Diseñado e implementado por un Grupo de Tarea. Este grupo compuesto de actores internos y externos debe conducir, coordinar y evaluar periódicamente el PC. La ejecución de los Proyectos de Cambio requiere de un compromiso duradero de los actores involucrados. También necesita un monitoreo continuo del proceso que se debe apoyar en





| B. PLAN DEL PC |  |            |                                    |                       |
|----------------|--|------------|------------------------------------|-----------------------|
| 01.            | <b>Objetivos en términos de efectos esperados</b><br>¿Qué queremos lograr? -<br>¿Qué efectos podemos esperar del PC?   |            |                                    |                       |
| 02.            | <b>Marco orientador / Norte</b><br>¿Cuál es el propósito / la estrategia a mediano plazo a la cual el PC contribuye?   |            |                                    |                       |
| 03.            | <b>Beneficiarios</b><br>Señalar los beneficiarios principales del PC   |            |                                    |                       |
| 04.            | <b>Antecedentes relevantes para el PC</b><br>¿En qué experiencia del pasado el PC se puede apoyar?   |            |                                    |                       |
| 05.            | <b>Incidencia en las relaciones entre diferentes actores</b><br>¿Qué cambios implica el PC para las relaciones entre diferentes actores internos y externos?     |            |                                    |                       |
| 06.            | <b>Plan de Acción: Hitos del proceso de implementación del PC</b><br>Los hitos (max. 4 a 5) son resultados parciales que señalan una etapa cumplida en el camino |            | Hitos                              | Fecha de cumplimiento |
|                |  |            |                                    |                       |
|                |  |            |                                    |                       |
|                |  |            |                                    |                       |
|                |  |            |                                    |                       |
| 07.            | <b>Infomación y comunicación sobre el PC y sus avances</b><br>¿En qué forma y periodicidad informamos? - ¿Con quién intercambiamos los avances?                  |            |                                    |                       |
| 08.            | <b>Coordinación con otros PC</b><br>¿Con qué otros PC nos coordinamos?   |            |                                    |                       |
| 09.            | <b>Desarrollo de Capacidades</b><br>¿Qué capacidades (conocimiento, saber hacer, habilidades) necesitamos fortalecer para implementar el PC?                     |            |                                    |                       |
| 10.            | <b>Recursos necesarios para desarrollar el PC</b>  | ¿De quién? | Características del apoyo / aporte | Monto o especie       |

|     |  |                |  |  |
|-----|--|----------------|--|--|
|     | Recursos financieros y en especie  |                |  |  |
| 11. | <b>Apoyo requerido en términos de asesoría y capacidades</b>   |                |  |  |
| 12. | <b>Posibles obstáculos y oportunidades</b><br>¿De dónde surgen obstáculos y resistencias, qué nos impiden realizar el PC? - ¿Qué nos ayuda a realizarlo (oportunidades)? | Obstáculos:    |  |  |
|     |  | Oportunidades: |  |  |

10.2020/az