

# Avances y oportunidades en la Gestión Financiera Pública Verde

Carlos Pimenta

Sector de Instituciones  
para el Desarrollo

División de Gestión Fiscal

NOTA TÉCNICA N°  
IDB-TN-2592

# Avances y oportunidades en la Gestión Financiera Pública Verde

Carlos Pimenta

Noviembre 2022

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

Avances y oportunidades en la gestión financiera pública verde / Carlos Pimenta.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2592)

1. Public finances-Environmental aspects-Latin America. 2. Public finances-Environmental aspects-Caribbean Area.  
3. Climatic changes-Economic aspects-Latin America. 4. Climatic changes-Economic aspects-Caribbean Area.  
5. Expenditures, Public-Environmental aspects-Latin America-Finance. 6. Expenditures, Public-Environmental  
aspects-Caribbean Area-Finance. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal. II. Título.  
III. Serie.

IDB-TN-2592

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



# AVANCES Y OPORTUNIDADES

en la Gestión Financiera Pública Verde

NOTA TÉCNICA



AUTOR:  
CARLOS PIMENTA

# **AVANCES Y OPORTUNIDADES** en la Gestión Financiera Pública Verde

NOTA TÉCNICA

**CARLOS PIMENTA**

NOVIEMBRE DE 2022

El autor agradece los comentarios de los colegas del BID  
Raúl Delgado y Huáscar Eguino en la revisión de este  
documento, y lo dedica a Gustavo Fonseca (*in memoriam*).

## RESUMEN

La Gestión Financiera Pública (GFP) tiene un papel muy importante que cumplir en las políticas públicas, y debe alinear sus procesos y sistemas con los desafíos del clima y de la biodiversidad, en todo el ciclo del gasto público, incluidos la planificación y el diseño de políticas fiscales y presupuestarias, la gestión de los riesgos fiscales, las asignaciones y la ejecución de los recursos públicos, así como el seguimiento y la evaluación de su eficiencia y eficacia. El objetivo de la presente nota de políticas es identificar y describir algunas de las principales herramientas existentes para una Gestión Financiera Pública Verde, a partir de la revisión de la literatura reciente; y también analizar algunas metodologías para el diagnóstico y la evaluación de aspectos fiscales relacionados con el clima. Adicionalmente, se presentan ejemplos y aplicaciones de estas herramientas y metodologías en varios países de América Latina y el Caribe (ALC), y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se identifican tendencias y se finaliza con un conjunto de recomendaciones de políticas para promover la calidad del gasto público en relación con los desafíos del cambio climático.

**Clasificación JEL:** E60, E61, H, H50, H60, H61, H83, O54, Q01, Q20, Q50, Q54, Q56, Q58.

**Palabras clave:** Gestión Financiera Pública, Gestión Financiera Pública Verde, políticas públicas, cambio climático, gasto público, presupuesto, presupuestación verde, gestión de riesgos fiscales, herramientas de Gestión Financiera Pública Verde, metodologías de diagnóstico de Gestión Financiera Pública Verde, mitigación y adaptación al cambio climático.

# ÍNDICE

<b>Acrónimos</b> .....	6
<b>1. Introducción</b> .....	8
<b>2. Principales herramientas</b> para una Gestión Financiera Pública Verde y ejemplos de países .....	12
<b>2.1</b> Marcos de Gasto de Mediano Plazo verdes, para una planificación fiscal de largo plazo alineada con los desafíos del cambio climático .....	13
▶▶ <b>2.2</b> Clasificadores presupuestarios y marcación del gasto relacionado con el cambio climático, para una información de calidad, oportuna y sostenible en el tiempo .....	19
▶▶ <b>2.3</b> Evaluaciones y Presupuesto basado en Resultados relacionado con el Clima, para un mejor conocimiento de los impactos del gasto con el cambio climático .....	26
▶▶ <b>2.4</b> Estados contables verdes, la consolidación final que ayuda a enfrentar el cambio climático .....	30
▶▶ <b>2.5</b> Transparencia y vigilancia independiente sobre los gastos verdes: rendición de cuentas y credibilidad .....	32
▶▶ <b>3. Metodologías de diagnóstico</b> y evaluación de temas fiscales relacionados con el clima .....	36
<b>3.1</b> La Revisión del Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo .....	37
▶▶ <b>3.2</b> El Marco de Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas para el Cambio Climático .....	39
▶▶ <b>3.3</b> El Marco de Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública sobre el Cambio Climático .....	41
▶▶ <b>3.4</b> Las Revisiones Verdes del Gasto Público .....	43
<b>4. Conclusiones y recomendaciones</b> .....	46
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	54



## ACRÓNIMOS

<b>AGESIC</b>	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento	<b>IBP</b>	Asociación Internacional de Presupuesto
<b>ALC</b>	América Latina y el Caribe	<b>IFI</b>	instituciones fiscales independientes
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo	<b>IPSASB</b>	International Public Sector Accounting Standards Board
<b>COFOG</b>	Clasificador de Funciones de Gobierno	<b>MAKRO</b>	previsiones a medio plazo del Ministerio de Finanzas en Dinamarca
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	<b>MDMP</b>	Marco de Desempeño de Mediano Plazo
<b>CPEIR</b>	Revisión del Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	<b>MFMP</b>	Marco Fiscal a Mediano Plazo
<b>DPER</b>	Departamento de Gasto Público y Reforma	<b>MGMP</b>	Marco de Gasto de Mediano Plazo
<b>DREAM</b>	Danish Research Institute for Economic Analysis and Modelling	<b>MGMP Verdes</b>	Marcos de Gasto de Mediano Plazo Verdes
<b>E-SIDIF</b>	Sistema Integrado de Información Financiera Internet	<b>MPMP</b>	Marco Presupuestario a Mediano Plazo
<b>e-SIGEF</b>	Sistema Integrado de Gestión Financiera	<b>NDC</b>	contribuciones determinadas a nivel nacional
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional	<b>NICSP</b>	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
<b>GFP</b>	Gestión Financiera Pública	<b>OBR</b>	Oficina de Responsabilidad Presupuestaria
<b>GIFT</b>	Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal	<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
		<b>PbR</b>	Presupuesto basado en Resultados

---

<b>PEFA-Clima</b>	Marco de Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas para el Cambio Climático	<b>SCAE</b>	Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica
<b>PER</b>	Revisiones del Gasto Público	<b>SEP</b>	sistema de evaluación del presupuesto
<b>PIB</b>	producto interno bruto	<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>PIMA-Clima</b>	Marco de Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública sobre el Cambio Climático del FMI	<b>SIAF</b>	sistemas de administración financiera
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	<b>UE</b>	Unión Europea
<b>PRODEV</b>	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo	<b>UED</b>	Unidad de Evaluación del Desempeño
		<b>UNAM</b>	Universidad Nacional Autónoma de México



## 1. INTRODUCCIÓN

La degradación ambiental, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad están provocando un profundo impacto en la sociedad y la economía global. En respuesta, los países han establecido objetivos nacionales para enfrentar estos desafíos, y han asumido estrategias y compromisos para proteger el medio ambiente en todos los sectores. El área fiscal y de Gestión Financiera Pública (GFP) tiene un papel muy importante que cumplir en este proceso, si se considera que su adecuada conducción promueve un mejor alineamiento con los desafíos del clima y de la biodiversidad en todo el ciclo del gasto público, incluidos la planificación y el diseño de políticas fiscales y presupuestarias, la gestión de los riesgos fiscales, las asignaciones y la ejecución de los recursos públicos, así como el seguimiento y la evaluación de su eficiencia y eficacia.

Los gobiernos desempeñan un rol fundamental para alinear las políticas y el gasto público con los retos asociados al cambio climático y la biodiversidad, principalmente en lo que atañe al diseño y la implementación de acciones de mitigación y adaptación. Las políticas de mitigación están orientadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) (lo cual implica acciones pro energía renovable, la eficiencia energética, la agricultura sostenible, la reforestación, el reciclaje, el transporte urbano colectivo, etc.); y las de adaptación, a promover una inversión pública en infraestructura más resiliente, para que los países puedan reducir la vulnerabilidad a los riesgos y los impactos del cambio climático (por lo que abarcan acciones como la gestión de desastres, el refuerzo de la infraestructura, la construcción de edificios sostenibles, etc.).

De acuerdo con la publicación del Fondo Monetario Internacional (FMI) de Gonguet et al. (2021), la "GFP Verde" tiene como objetivo adaptar las prácticas existentes de gestión de las finanzas públicas, para apoyar las políticas sensibles al clima, tanto en mitigación como en adaptación. En Gonguet et al. (2021), se describen un marco y una estrategia para una GFP

Verde, con énfasis en la necesidad de un enfoque integral en todo el ciclo presupuestario, con transparencia fiscal y una vigilancia externa independiente (*oversight*). Si se consideran la naturaleza transversal del cambio climático y los problemas ambientales, la GFP Verde es un componente necesario para una estrategia gubernamental más completa para enfrentar los desafíos del clima.

De esta forma, bajo el liderazgo de los ministerios de Economía y Finanzas, y con suficiente voluntad política, habría que trabajar sobre una agenda ya existente de reformas en GFP e integrar nuevas estrategias y acciones complementarias para una GFP Verde, garantizando la participación de todas las partes interesadas, a fin de gestionar expectativas y establecer compromisos.

Una GFP Verde significaría adaptar gradualmente las prácticas ya existentes de GFP para hacerlas sensibles al medio ambiente y al clima, lo cual incluye la gestión de desastres asociados a un clima cambiante, y así integrar los objetivos climáticos en las prácticas, procesos y sistemas de la GFP, promoviendo la evaluación de los resultados e impactos ambientales de las políticas públicas a partir del análisis de los gastos e ingresos públicos.

Entre algunos de los avances recientes en GFP Verde se puede mencionar la creación en 2019 de la Coalición de Ministros de Finanzas para la Acción Climática, destinada a fomentar el compromiso para una transición hacia un desarrollo sostenible, bajo en carbono y resiliente. Adicionalmente, en agosto de 2022 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) puso en marcha una Plataforma Regional de Cambio Climático de Ministerios de Hacienda, Economía y Finanzas. Los objetivos de estas redes incluyen, entre otros, tener en cuenta el cambio climático en la política macroeconómica, la planificación fiscal, el presupuesto, la gestión de la inversión pública, y las prácticas de adquisiciones públicas.

Si bien la relación transversal entre la GFP y la política fiscal es válida para todas las áreas de políticas y todos los sectores, la importancia y las especificidades del cambio climático exigirán un ajuste en los marcos existentes de GFP, lo cual comprende la preparación, la asignación y la ejecución del presupuesto; los sistemas de tecnología de la información (TI) para consolidar y gestionar la información a lo largo del ciclo presupuestario; y los requisitos de transparencia frente a los órganos de control y los ciudadanos.

En síntesis, una estrategia integral de GFP Verde debe alinear la gestión fiscal, presupuestaria y contable con los desafíos del cambio climático, la biodiversidad y el capital natural,<sup>1</sup> empezando con la planificación fiscal y la preparación del presupuesto, la identificación y evaluación del gasto público relacionado con estos desafíos y sus impactos, e incluir desde una inversión pública más resiliente hasta la producción de la contabilidad y sus reportes, para finalizar con la auditoría y la vigilancia o la supervisión independientes.

Entre algunos desafíos pendientes para implantar una GFP Verde se puede mencionar la incipiente aplicación de metodologías consensuadas a nivel internacional para identificar y evaluar los efectos ambientales generados por el gasto público (tanto positivos como negativos), y la insuficiencia de una planificación estratégica y de un marco presupuestario

<sup>1</sup> El uso de la expresión Gestión Financiera Pública (GFP) Verde en este documento se centra más en una alineación con los desafíos del cambio climático, debido a que los temas de biodiversidad y capital natural en GFP, que son muy importantes, apenas empiezan a desarrollarse y deben expandirse en los próximos años.

anual y plurianual que consideren el cambio climático para una buena gestión de los riesgos fiscales y una adecuada asignación y ejecución de los recursos públicos en el presupuesto.

Para enfrentar estos desafíos, es fundamental contar con una estrategia fiscal verde que permita adaptar la GFP a los requerimientos del cambio climático, la biodiversidad y el capital natural, que abarque todo el ciclo presupuestario y la gestión de riesgos fiscales. Una GFP Verde no requeriría un enfoque totalmente nuevo de la GFP, sino más bien una adaptación de los procesos y herramientas ya existentes. Una primera recomendación general que se halla en la literatura consiste en incluir todo el ciclo presupuestario: planificación, preparación, aprobación, ejecución, producción de balances e informes financieros, evaluación, y la vigilancia y auditoría independientes (véanse Gonguet et al., 2021; *Green Budgeting: Towards Common Principles*, OCDE [2021a]). En términos de cobertura, sería importante considerar, dentro de lo posible, todo el sector público y los gastos extrapresupuestarios, tales como los gobiernos subnacionales y las empresas estatales, que muchas veces son responsables de emisiones sustanciales de GEI.

Las prácticas de GFP Verde siguen siendo incipientes en la mayoría de los países, incluidas las economías avanzadas, pero con un interés y una aplicación crecientes. De acuerdo con *Government at a Glance* (OCDE, 2021b), en 2020, 14 de los 35 países de dicha Organización (40%) informaron haber practicado una presupuestación verde (*green budgeting*), y nueve indicaron que planeaban introducir en el futuro algunas de estas prácticas (26%). La implementación de una presupuestación verde implicaría tener estrategias nacionales de cambio climático y medio ambiente, herramientas de presupuestación verde como clasificadores y marcadores presupuestarios, el uso de documentos del presupuesto para informar a las partes interesadas, y un marco presupuestario moderno que vincule la planificación estratégica y la presupuestación con los desafíos del cambio climático (OCDE, 2021a).

Conforme esta publicación de la OCDE, las herramientas más frecuentes reportadas por sus países miembros en 2020 para una presupuestación verde son la evaluación de impacto ambiental *ex ante* y *ex post*, los marcadores del gasto en un presupuesto verde (*budget tagging*), el análisis de costo-beneficio ambiental, y las evaluaciones de emisiones de carbono.<sup>2</sup> Las evaluaciones de impacto ambiental *ex ante* o *ex post* son realizadas por el 86% de 14 los países que contestaron la encuesta en 2020; el análisis de costo-beneficio ambiental, por el 71%; las evaluaciones de emisiones de carbono, también por el 71%, y los instrumentos de fijación de precios del carbono, por el 64%. Adicionalmente, un 33% de los países declaró que utiliza marcadores del gasto en un presupuesto verde (7 de 21), y el 86% de los que practican la presupuestación verde también comunican la información al público. Si bien estos números revelan que la mayoría de los países que contestaron la encuesta aplican alguna herramienta de presupuestación verde, esto significa en promedio alrededor de una tercera parte del total de los 35 países miembros de la OCDE para 2020,

---

2 Todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de América Latina y el Caribe (ALC) que firmaron la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) deben informar sus emisiones de carbono regularmente para el seguimiento de sus compromisos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), es decir, las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés).

y la cifra se reduce si se consideran todos los países del mundo, lo que refuerza la idea de que la aplicación de estas herramientas es todavía inicial, si bien se encuentra en aumento.

De manera complementaria, una adecuada gestión presupuestaria y de los riesgos fiscales del cambio climático, incluida la evaluación de la eficiencia y la efectividad del gasto, debe considerar un marco integral de políticas públicas para una GFP Verde, que abarque no solamente la gestión sino también una estrategia de gobernanza, con marcos legales e institucionales alineados, definiendo roles, responsabilidades y requisitos dentro de los gobiernos, tanto para la mitigación como en lo referente a la adaptación al cambio climático.

El objetivo del presente documento es identificar y describir algunas de las principales herramientas existentes para una GFP Verde, a partir de la revisión de la literatura reciente, y también analizar algunas metodologías reconocidas en el ámbito internacional para el diagnóstico y la evaluación de aspectos fiscales relacionados con el clima. Adicionalmente, se presentan ejemplos y aplicaciones de estas herramientas y metodologías en varios países de la OCDE y de América Latina y el Caribe (ALC), se dan a conocer tendencias y se finaliza con un conjunto de recomendaciones para promover la calidad del gasto público relacionado con los desafíos del cambio climático en ALC.



## 2. PRINCIPALES HERRAMIENTAS PARA UNA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA VERDE Y EJEMPLOS DE PAÍSES

**E**l gasto público asignado en los presupuestos nacionales desempeña un rol muy relevante para medir el alineamiento de las políticas públicas con los objetivos y compromisos asumidos por los países para proteger el medio ambiente y enfrentar el cambio climático.

La presupuestación verde (*green budgeting*) es un conjunto de estrategias y herramientas presupuestarias que ayudan a los responsables de la formulación de políticas públicas a medir sus resultados, y a tener una comprensión más clara del impacto ambiental y climático del gasto público. De acuerdo con la publicación *Green Budgeting: Towards Common Principles*, una presupuestación verde, para que sea completa, debe incluir todas las etapas del ciclo presupuestario, desde su planificación y formulación hasta su aprobación, ejecución y evaluación; y cada una de estas etapas puede contar con desafíos y herramientas específicos (OCDE, 2021a).

De acuerdo con el documento de la OCDE sobre presupuestación verde, el objetivo de esta práctica es la adopción de una estrategia para alinear mejor las políticas públicas con los objetivos climáticos y ambientales, de modo de integrar estos últimos en los procesos presupuestarios de un país y en el marco y las prácticas de gestión de las finanzas públicas. El uso del presupuesto es fundamental para ayudar a informar y dotar de recursos a las políticas de un gobierno, lo cual debe incluir un análisis del costo-beneficio para una inversión pública más resiliente, con la aplicación sistemática de herramientas y procesos, como parte rutinaria del proceso presupuestario.

Esta estrategia es una manera de generar evidencia que informe las decisiones sobre los probables resultados e impactos climáticos y ambientales de un presupuesto. Así, una presupuestación verde adecuada debe contar con los siguientes elementos: i) un marco estratégico, ii) herramientas de política presupuestaria, iii) mecanismos para la toma de decisiones basada en la evidencia, iv) adecuado diseño institucional y detalle de las responsabilidades, y v) informes transparentes y vigilancia independiente.

Este documento de la OCDE menciona como principales herramientas de formulación de políticas presupuestarias verdes: los Marcos de Gasto de Mediano Plazo Verdes (MGMP Verdes), los marcadores del gasto en un presupuesto verde, las evaluaciones de políticas y del impacto ambiental, las Revisiones Verdes del Gasto, y los estados contables verdes, que proporcionan apoyo para una vigilancia independiente.

A continuación, se detallan estas herramientas de GFP Verde, y se presentan conceptos generales y ejemplos sobre los avances de algunos países en estos temas.

## ►► 2.1 Marcos de Gasto de Mediano Plazo Verdes, para una planificación fiscal de largo plazo alineada con los desafíos del cambio climático

Las prioridades ambientales deben considerarse antes de la preparación del presupuesto, durante la fase de planificación estratégica y marco fiscal, que establecen el marco de políticas y de la restricción fiscal general. En esta etapa, el uso de un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) verde es fundamental para establecer metas fiscales de largo plazo, y debería incluir –además de las consideraciones relacionadas con los riesgos fiscales– la deuda pública y la sostenibilidad fiscal, los análisis y metas afines con el cambio climático (considerando los escenarios macroeconómicos y los costos de la transición hacia una economía de bajo uso de carbono), tanto en mitigación como en adaptación.

Primero, una estrategia nacional de cambio climático debe incorporar las metas y los objetivos relacionados con el clima para un país, consolidando los planes estratégicos sectoriales que reflejen las prioridades del gobierno sobre el cambio climático y los compromisos de reducción de las emisiones de GEI, es decir, las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés, *nationally determined contributions*).

Una buena gestión de los riesgos fiscales del clima es una dimensión clave para el componente fiscal de esta estrategia nacional. Para poder estimar y analizar los costos de estos riesgos, los gobiernos pueden comenzar, por ejemplo, con un análisis histórico de las pérdidas causadas por desastres climáticos (tanto de emergencias como de la recuperación), y también desarrollar metodologías más prospectivas, con una cuantificación fiscal de la transición hacia una economía baja en carbono.

Los eventos climáticos extremos pueden ocasionar grandes pérdidas humanas, daños económicos significativos, y una fuerte presión sobre las finanzas públicas. Por ejemplo, Alejos (2018) estima que la ocurrencia de al menos un evento extremo por año se asocia a un incremento en ese año en el déficit fiscal del 0,8% del producto interno bruto (PIB) para países de ingreso mediano-bajo y del 0,9% del PIB para el grupo de ingresos bajos. Este



impacto provendría principalmente de una reducción de los ingresos del gobierno y de un efecto de incremento en el gasto público en los años siguientes.

En función del compromiso político y de la capacidad institucional de cada país, también se pueden incorporar aspectos ambientales en el análisis de la sostenibilidad fiscal a largo plazo y eventualmente en el diseño de reglas fiscales. La integración de las prioridades para enfrentar el cambio climático en los planes fiscales debe ser un proceso integral que tome en cuenta la magnitud del déficit de financiamiento y la necesidad de una estrategia de financiación verde.

Un MGMP es una herramienta para alinear el presupuesto anual de un gobierno con los objetivos generales de una política fiscal plurianual. En los MGMP es común establecer estimaciones y límites de gastos para algunos años, alineados con los pronósticos fiscales agregados y teniendo en cuenta el endeudamiento público y los ingresos futuros estimados. Un MGMP debe contribuir con la sostenibilidad fiscal y con la formulación de un presupuesto anual bien balanceado y alineado con las políticas y prioridades de un gobierno, y además debe colaborar con una buena identificación, cuantificación y gestión de los riesgos fiscales, proporcionando advertencias tempranas sobre la sostenibilidad de la acción gubernamental y de las finanzas públicas.

De esta forma, los MGMP ayudan a mejorar la relación entre los gastos de un gobierno y la formulación de políticas públicas, alineando el presupuesto anual con las previsiones del gasto de mediano plazo, incrementando las capacidades gubernamentales para enfrentar eventuales problemas fiscales, de forma transparente, y midiendo el desempeño de forma plurianual.

Según el estudio de gasto público de Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018),<sup>3</sup> existen tres niveles de desarrollo de los MGMP. El primero, más general, incluye la estrategia macrofiscal, un análisis de la sostenibilidad de la deuda pública y los objetivos y proyecciones macroeconómicas (Marco Fiscal a Mediano Plazo, MFMP). Una segunda categoría amplía el alcance macrofiscal, proyectando o asignando recursos en el presupuesto a partir de prioridades estratégicas, limitadas por un techo anual de gasto (Marco Presupuestario a Mediano Plazo, MPMP). Por último, el tercer nivel se centra en presupuestar los objetivos y productos de los programas, y en la evaluación del desempeño, para mejorar la eficiencia programática (Marco de Desempeño de Mediano Plazo, MDMP). Los MGMP de los países de ALC han evolucionado, sobre todo a partir del año 2000, inicialmente con MFMP, para promover la disciplina macrofiscal, aunque todavía poco integrados con los procesos presupuestarios anuales y sus políticas y programas; luego, han avanzado hacia un MPMP, y algunos muy pocos países han alcanzado el nivel de MDMP.

Medir la situación actual de cada país en este proceso resulta una labor muy compleja. Kaufmann, Sanginés y García Moreno (2015) identifican 21 países con MGMP en ALC en 2015, pero Suescun (2018) los clasifica e identifica que solo 10 de los 32 países de ALC considerados publicaron documentos de MFMP en 2017, en su mayoría con tan solo un análisis de sostenibilidad de la deuda pública.

3 El estudio de Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018) [Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos](#), publicado por el BID, incluye también el trabajo de Suescun (2018), [Tool for Fiscal Policy Planning and Debt Sustainability Analysis in a Medium-Term Fiscal Framework: The FMM-MTFE Model](#).

En lo general, los MGMP en ALC todavía tienen una cobertura baja y una alineación limitada con lo que sería un proceso presupuestario por programas, menos aún con el gasto y los riesgos relacionados con el cambio climático. Sin embargo, los países vienen avanzando en un proceso evolutivo de su capacidad institucional para preparar y dar seguimiento a estos MGMP. De acuerdo con BID-OCDE (2020), en 2019, 8 de los 13 países encuestados de ALC tenían algún tipo MGMP, mientras que prácticamente la totalidad de los 37 países de la OCDE contaba con uno. Por otro lado, la presencia de una perspectiva de mediano plazo en el proceso presupuestario es cada vez más común en ALC. Por ello, el puntaje promedio de la región aumentó de 0,50 en 2013 a 0,63 en 2019 (en una escala de 0 a 1, donde 1 es el puntaje más alto). Este cambio se atribuye al reconocimiento de que la planificación a mediano plazo contribuye a pronosticar la dirección general de las políticas públicas y a aumentar la previsibilidad de los flujos financieros. Aun así, la media en ALC está por debajo de la correspondiente a la OCDE, que es de 0,75.

Se puede plantear que el desafío de incluir en los MGMP las proyecciones y los análisis requeridos para alinear cada vez más las prioridades, los riesgos y los escenarios macroeconómicos con los posibles impactos del cambio climático quizá sea al mismo tiempo un reto propio de la evolución institucional de cada país para mejorar sus capacidades en todo el ciclo presupuestario del gasto público, promoviendo una buena gestión de los riesgos fiscales y de los costos correspondientes.

Un país puede empezar con un enfoque fiscal más macro (MFMP), y evolucionar hacia un enfoque presupuestario más estratégico (MPMP), para alcanzar posteriormente un enfoque más completo del desempeño de las políticas públicas (MDMP). Es probable que los países con un enfoque más completo tengan mejores capacidades para implementar un MGMP Verde, que debería incluir todos los aspectos macrofiscales, presupuestarios y de desempeño del gasto, relacionados con el cambio climático.

Para avanzar hacia un MGMP Verde, es fundamental alinear escenarios económicos y objetivos climáticos y ambientales, con evaluaciones presupuestarias ligadas al cambio climático, a partir de una buena gestión de los riesgos fiscales y las vulnerabilidades, y promover una estrategia fiscal sostenible y transparente en el mediano y largo plazo. Una buena gestión de los riesgos climáticos debe estar alineada con escenarios macrofiscales de calidad, y considerar la mitigación y la adaptación de contingencias climáticas negativas, incluidos los desastres naturales, y tener una visión prospectiva y de planificación estratégica del gasto, de la sustitución de ingresos, y de una inversión pública más resiliente.

Existen buenas experiencias de gestión de riesgos fiscales y MGMP Verdes, sobre todo en los países de la OCDE. En Reino Unido, la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria (OBR, por sus siglas en inglés) publicó, en julio de 2021, un informe de riesgos fiscales que identifica y revela los riesgos económicos y fiscales con rangos probabilísticos, escenarios alternativos y análisis de sensibilidad, incluidos los impactos del cambio climático (OBR, 2021).<sup>4</sup> La OBR fue establecida en 2010 para examinar e informar sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas en el país, y el informe de 2021 describe y analiza los riesgos

4 Véase [https://obr.uk/docs/dlm\\_uploads/Fiscal\\_risks\\_report\\_July\\_2021.pdf](https://obr.uk/docs/dlm_uploads/Fiscal_risks_report_July_2021.pdf).

para las perspectivas a mediano plazo de las finanzas públicas y para la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo (30 años). El informe cubre tres riesgos prioritarios: i) el impacto económico y fiscal de la pandemia de coronavirus y su potencial legado a mediano y largo plazo para las finanzas públicas; ii) los riesgos para las finanzas públicas provenientes del cambio climático, incluida una serie de escenarios que ilustran el impacto fiscal de las diferentes formas de llegar a emisiones de carbono netas cero en 2050; y iii) los riesgos planteados por los cambios en el costo de la deuda pública y la sensibilidad de las finanzas públicas a las tasas de interés globales, la inflación y un eventual caso extremo de pérdida de confianza de los inversionistas.

El capítulo 3 del informe mencionado examina los riesgos fiscales del cambio climático y sus implicaciones económicas y fiscales (tanto positivas como negativas), con alternativas para cumplir el objetivo legal de reducir las emisiones netas de GEI a cero para 2050, incluidos los riesgos de la falta de mitigación, y los riesgos y costos de transición hacia una economía de bajo uso de carbono.

Los principales costos netos de la transición serían el resultado de los ingresos perdidos<sup>5</sup> por los impuestos existentes relacionados con las emisiones (especialmente impuestos sobre combustibles), y los nuevos ingresos obtenidos al gravar más fuertemente el carbono.<sup>6</sup> El escenario asume que todas las emisiones de carbono serán gravadas, y más fuertemente, a partir de 2026.<sup>7</sup>

El Comité de Cambio Climático de Reino Unido elaboró escenarios para los costos de toda la economía y los ahorros de la descarbonización. El **escenario de acción temprana**, con la imposición de un precio del carbono más alto y en constante aumento sobre la actividad económica, agregaría el 21% del PIB a la deuda neta del sector público para 2050 (una deuda que pasó del 100% del PIB con la pandemia del coronavirus de 2020-21). Si se contabiliza el ahorro derivado de edificios y vehículos más eficientes desde el punto de vista energético, esto podría generar un costo neto promedio para el Estado de un 0,4% del PIB al año, ya repartido a lo largo de tres décadas (alrededor del 12% del PIB en total como costo de la transición).

Las consecuencias económicas y fiscales de la transición están sujetas a mucha incertidumbre en cuanto a las decisiones que toman el gobierno y la sociedad. Por lo tanto, también se consideran escenarios alternativos, como el de la falta de mitigación del cambio climático. Los riesgos fiscales de los escenarios climáticos extremos y sin paliativos, con temperaturas más altas, son mayores costos económicos y fiscales para la adaptación, con desastres climáticos más frecuentes y costosos para las finanzas públicas. En relación con una línea de base que contemple la frecuencia histórica y el costo de desastres, la deuda pública en Reino Unido podría alcanzar el 289% del PIB a finales del siglo.

5 La venta de vehículos eléctricos se beneficia de exenciones impositivas; dichos vehículos no pagan impuestos sobre el combustible, por lo que para 2050 los ingresos caen un 1,6% del producto interno bruto (PIB), pérdida que quizá se podría mitigar con nuevos impuestos por el uso de carreteras.

6 En Reino Unido ya existe un impuesto al carbono para desestimular las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) e incentivar el uso de energía limpia. El impuesto se calcula por tonelada de dióxido de carbono emitida y tiene impacto principalmente sobre los combustibles, la industria, el transporte aéreo y la generación de energía (véase [Carbon Tax: Your guide to what is happening in the UK](#)).

7 Los ingresos adicionales del impuesto al carbono aumentarían al 1,8% del PIB en 2026, y disminuirían al 0,5% del PIB para 2050, con la caída de las emisiones.

En el **escenario de acción tardía**, las medidas para disminuir las emisiones a nivel mundial y en Reino Unido se retrasan hasta 2030, y luego se introducen abruptamente para lograr las reducciones necesarias en el período más corto que queda hasta la fecha objetivo, lo cual acarrea problemas económicos y fiscales. Las principales diferencias con respecto al escenario de acción temprana son que el PIB se asentaría alrededor de un 3% más bajo, los costos del gasto público aumentarían en alrededor de la mitad, y la deuda en 2050 sería el 23% del PIB más alta. La conclusión es que cuanto más tardías sean las acciones gubernamentales para enfrentar el cambio climático, mayores serán los costos fiscales y los impactos negativos en la economía.

En el informe mencionado se tratan muchos otros temas, entre ellos, cómo superar la inercia en áreas como la transición de la calefacción doméstica, o los efectos positivos del uso de nuevas tecnologías y el posible incremento en términos de su productividad. Son varios los aspectos que afectan la sostenibilidad fiscal, y esto depende en gran medida de las acciones de los gobiernos. Lo esencial es que todos estos riesgos, escenarios y análisis de los impactos del cambio climático en la sostenibilidad de las finanzas públicas deben incluirse en la agenda de discusión del presupuesto y de las políticas públicas de cada país. Si bien todavía hay una importante incertidumbre sobre los costos de la transición, los impactos fiscales potenciales son muy significativos y deben ser monitoreados y actualizados constantemente.

Otra experiencia es la de Dinamarca, más específica para evaluar los impactos económicos y fiscales de las políticas climáticas y ambientales, en un modelo mucho más descentralizado, con la participación de las universidades y la sociedad. El proyecto de Reforma Verde ([GreenREFORM](#)) analiza el uso de la energía y los efectos de las emisiones de carbono, los impuestos y subsidios, y el MFMP. El objetivo es simular un modelo económico ambiental con una herramienta analítica que permita una evaluación integrada y coherente de los efectos ambientales y climáticos de las políticas públicas, así como de los efectos socioeconómicos de las políticas ambientales, energéticas y climáticas.

La experiencia comenzó como un proyecto de investigación de la Universidad de Copenhague en 2017 (DREAM, 2017), el cual se complementó con fondos del Ministerio de Finanzas en 2019. Desde finales de 2021, con el apoyo del Danish Research Institute for Economic Analysis and Modelling (DREAM), los usuarios de los ministerios y otras instituciones pueden emplear en la práctica el modelo, que describe el desarrollo socioeconómico y las interacciones económicas entre los respectivos sectores, hogares y el sector público.

En el modelo de equilibrio general fueron incluidos los sectores de agricultura, energía, transporte, gestión de residuos y economía circular, y reducción de emisiones. GreenREFORM es un modelo de equilibrio general dinámico con la misma arquitectura del modelo económico usado por el Ministerio de Finanzas en Dinamarca para sus previsiones a mediano plazo (MAKRO).

GreenREFORM sustenta la preparación de pronósticos económicos ambientales basados en cálculos de MAKRO, que abarcan, por ejemplo, la evaluación de cómo el desarrollo económico futuro afectará el medio ambiente y el clima, y si esta evolución es compatible con los objetivos de políticas dentro de dichas áreas. La descripción de la

producción y de la inversión en nuevas tecnologías permite que GreenREFORM explique cómo estas tecnologías, que son más limpias, desplazan a las existentes a lo largo del tiempo, dependiendo de las políticas vigentes. Además, el modelo puede detallar de qué manera los coeficientes de emisión se ven afectados por los cambios en los impuestos ambientales y otras formas de regulación, lo que incide en el costo de las emisiones.

En el caso de ALC, en el proceso de implementación del Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050 de Costa Rica, se incluyeron aspectos de gestión de riesgos fiscales y de simulaciones de gastos en el corto, mediano y largo plazo, al proyectar la transición a cero emisiones netas para 2050, con objetivos en todos los sectores, y con una hoja de ruta de políticas. Aproximadamente el 10% de los ingresos fiscales de Costa Rica están vinculados a los combustibles fósiles. Sin ajustes fiscales, la descarbonización del transporte causaría un impacto fiscal cercano al 0,4% del PIB, que ocurriría principalmente después de 2035, y sería menor que los beneficios financieros de la descarbonización, que suman un 1,5% del PIB. Los ajustes fiscales marginales en los impuestos a la energía, la propiedad y la importación permitirían eliminar el impacto fiscal y al mismo tiempo asegurar que las empresas del sector y los hogares de diferentes niveles de ingreso y regiones del país se beneficien de la descarbonización (Delgado, Eguino y Lopes Pereira, 2021).

Para la implementación de las reformas de políticas y para realizar la inversión necesaria, en concordancia con las medidas establecidas en el Plan de Descarbonización de Costa Rica, se requieren una gobernanza y una coordinación intersectorial que involucren 35 ministerios y organismos gubernamentales, y además es menester contar con la participación del sector privado, el ámbito académico y la sociedad civil. En consecuencia, el Plan de Descarbonización considera la creación de un equipo a nivel de la Presidencia para alinear y priorizar acciones, en coordinación con el Ministerio de Planificación y Política Económica, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Ambiente y Energía. El BID brinda su apoyo a Costa Rica en estas iniciativas y, en línea con ese respaldo, en julio de 2022 aprobó un nuevo préstamo para fortalecer el plan de descarbonización del país.<sup>8</sup>

En síntesis, las experiencias de los países en MGMP Verdes son todavía incipientes, así como lo es su alineación con estrategias nacionales de descarbonización. Esta alineación puede ocurrir de varias formas, ya sea que se sustente en un análisis más completo y detallado de escenarios como en Reino Unido, que se utilice una plataforma descentralizada para simulaciones de los diversos sectores de un gobierno, como en Dinamarca, o que se trate de estimaciones iniciales vinculadas con un plan nacional de descarbonización, como en Costa Rica, entre varias otras opciones. Todos son intentos que pueden mejorar la planificación presupuestaria y la gestión fiscal relacionada con el cambio climático, una etapa fundamental al inicio del ciclo del gasto público, y que permite incorporar una visión de mediano y largo plazo en la preparación del presupuesto anual, además de vincular el análisis de riesgos y de la sostenibilidad fiscal con los desafíos del clima y del medio ambiente.

8 Véase la página <https://www.iadb.org/es/noticias/el-bid-aprueba-us300-millones-para-apoyar-el-plan-de-descarbonizacion-de-costa-rica>.

## ►► 2.2 Clasificadores presupuestarios y marcación del gasto relacionado con el cambio climático, para una información de calidad, oportuna y sostenible en el tiempo

Para poder evaluar los impactos y resultados del gasto público relacionado con el clima, es fundamental contar con las capacidades institucionales necesarias para identificar y cuantificar este gasto en los presupuestos de los gobiernos, lo cual, además de contribuir a promover una mayor eficiencia del gasto y a fomentar una acción gubernamental que permita alcanzar las NDC, también apoya la demanda de los encargados de la toma de decisiones, así como la transparencia presupuestaria y la atracción de financiamiento climático internacional verde.

En este sentido, es recomendable contar con información más desagregada en el presupuesto, con la creación de clasificaciones y marcaciones (o etiquetados) adicionales, y procurar fortalecer las capacidades de los ministerios de Finanzas para liderar una visión integral y clara sobre el gasto relacionado con el clima, lo que también puede contribuir a identificar riesgos fiscales climáticos, para poder prevenir su incidencia en el futuro.

La marcación (o etiquetado) de los gastos relacionados con el cambio climático en la fase de preparación del presupuesto ha ganado fuerza en los últimos años; sin embargo, debido a la insuficiencia de estándares metodológicos consensuados a nivel internacional, todavía es necesario crear mejores condiciones para la identificación y el marcaje de este gasto, tanto con clasificadores presupuestarios funcionales más desagregados como con la generación de capacidad institucional en los distintos ministerios y sectores para realizar la marcación y poder generar información destinada a retroalimentar el ciclo presupuestario, que sea comparable entre países. Los datos sobre el gasto con el clima, identificado con la marcación, pueden resultar de utilidad para las decisiones futuras de asignación presupuestaria, ya que permiten detectar brechas de financiamiento y apoyar la movilización de nuevos recursos.

Desde la introducción de los primeros sistemas de marcación del gasto climático en Nepal en 2012 y en México en 2013, al menos 19 países han desarrollado metodologías de marcación del gasto presupuestario relacionado con el cambio climático. No obstante, esta sigue siendo una práctica nueva emergente, si se considera que la mayoría de los países que actualmente marcan sus gastos con el cambio climático comenzaron a hacerlo hace menos de cinco años. En cuanto a la OCDE, uno de los países pioneros en aplicar la marcación del gasto con el clima en su presupuesto fue Irlanda en 2018, como puntualiza el Banco Mundial (Kirchhofer y Fozzard, 2021).

En ALC, México publica un anexo de cambio climático en el Presupuesto Federal desde 2013; Honduras, el Tomo IX "Presupuesto de Cambio Climático" desde 2019, y Nicaragua cuenta con un clasificador presupuestario de cambio climático desde 2018. Más allá del clima, algunos países de ALC también han empezado a usar marcadores para la biodiversidad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre ellos, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y República Dominicana.

La clasificación funcional presupuestaria del gasto público proporciona información sobre la finalidad del gasto realizado. El clasificador de funciones más usado en los países



es el Clasificador de Funciones de Gobierno (COFOG), desarrollado por Naciones Unidas y adoptado por el FMI; sin embargo, el nivel de detalle de este clasificador no permite identificar todos los gastos de un presupuesto relacionados con el cambio climático, sino aquellos ligados a la protección ambiental.

El COFOG se organiza en 10 divisiones,<sup>9</sup> las cuales, a su vez, se segmentan en grupos y clases. Las divisiones identifican los sectores y objetivos generales de los gobiernos, mientras que los grupos y las clases definen los medios a través de los cuales se cumplen los objetivos establecidos.

El gasto presupuestario relacionado con el clima puede ser primario o secundario. El gasto es primario cuando el cambio climático constituye su propósito principal; esto abarca, por ejemplo, el presupuesto de los ministerios del Medio Ambiente o la fiscalización ambiental; este gasto siempre se vincula con un efecto positivo. En el caso del gasto secundario, el cambio climático es un propósito subsidiario dentro de un rubro presupuestario mayor, que engloba otros propósitos: por ejemplo, energía renovable para reducir las emisiones de carbono, dentro de la clasificación general de “energía” del COFOG (en desarrollo económico), o viviendas de emergencia para poblaciones afectadas por desastres naturales, dentro de la clasificación general de “vivienda”. Los gastos secundarios pueden incluir también gastos de impacto negativo, como, por ejemplo, en la clasificación general “energía”, las plantas termoeléctricas o las usinas de carbón.

La identificación y cuantificación del gasto secundario es mucho más compleja que la del gasto primario, pues no siempre los programas y proyectos presupuestarios relevantes para el clima son exclusivos para enfrentar el cambio climático en su integridad. En este caso, si bien el análisis minucioso y separado de los componentes y actividades es la forma ideal de cuantificar la parte de cada programa o proyecto relacionada con el cambio climático (sea de impacto positivo o negativo), cuanto más preciso sea este análisis, mayor será el esfuerzo requerido. Una aproximación inicial podría ser una ponderación basada en una revisión de los objetivos del programa y del proyecto, lo que podría generar una estimación aproximada de los gastos relevantes para el clima por programa, institución y sector. En algunos casos esta aproximación podría ser un primer intento transitorio, antes de lograr una clasificación o un nivel de detalle que permita un cálculo más preciso. La clasificación presupuestaria subyacente es la que determinará en última instancia el nivel de detalle que sea factible, para que los gastos puedan marcarse como componentes, actividades y productos.

Hay países que optan por aplicar marcadores presupuestarios del clima sin cambiar inicialmente los clasificadores funcionales, y otros que ajustan sus clasificadores simultáneamente. Las dos estrategias son válidas, si se considera que el ajuste simultáneo de los clasificadores ayuda a promover una mayor eficiencia, sostenibilidad en el tiempo, y comparabilidad en la marcación. No obstante, todavía no existe una clasificación funcional

<sup>9</sup> Las divisiones del Clasificador de Funciones de Gobierno (COFOG) son las siguientes: función pública, defensa, seguridad, desarrollo económico, medio ambiente, vivienda, salud, deporte y cultura, educación y protección social.

del gasto climático consensuada a nivel internacional y alineada con los estándares estadísticos.

El BID ha desarrollado metodologías y brinda asistencia técnica para detallar los clasificadores funcionales presupuestarios en algunos países de ALC, a fin de que la identificación del gasto relacionado con el cambio climático sea comparable entre países, de manera periódica y sostenible en el tiempo, y no se trate solamente de una foto estática en un determinado momento. En su publicación del BID, Pizarro et al. (2021) analizan la marcación presupuestaria de la acción climática en el contexto de un debate más amplio sobre la conexión con los sistemas de clasificación estadísticos en materia fiscal y ambiental. El documento sostiene que, para que los esfuerzos de marcación presupuestaria climática tengan éxito, la definición y la clasificación del gasto climático deben ser coherentes con los estándares estadísticos internacionales existentes, como el Marco Estadístico de Finanzas Públicas del FMI y el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas.

En la metodología del BID se proponen nuevos clasificadores presupuestarios funcionales, pero sin alterar la lógica del COFOG: se trata de una matriz ampliada y detallada de clasificación que no implica modificaciones del sistema de clasificación de base, ya que la información se analiza con un enfoque de cuenta satélite. Si bien es difícil identificar el nivel apropiado de granularidad funcional para la marcación presupuestaria del gasto climático, la propuesta del BID contribuye con un marco general de gran utilidad para los países.

Lo que se ha hecho ha sido desarrollar un sistema de clasificación de doble entrada, que considera si se trata de un gasto con propósito principal o secundario. La clasificación funcional principal en materia de cambio climático puede marcar los gastos de acuerdo con el propósito o la intención, mientras que la clasificación secundaria puede etiquetar actividades, acciones o productos en virtud de su impacto dentro de las categorías del gasto con función principal. La marcación de clasificación principal podría requerir una reclasificación de las categorías del COFOG en un país, mientras que la marcación de clasificación secundaria podría considerarse como una serie de atributos dentro de una categoría de gastos que pueden utilizarse con fines analíticos (Pizarro et al., 2021).

Varios países de ALC han avanzado en lo que atañe a la identificación y evaluación de su gasto climático. Estas experiencias han reforzado la necesidad de definir criterios uniformes para las clasificaciones funcionales y las actividades de marcación presupuestaria que permitan realizar un seguimiento periódico permanente del gasto y que sean comparables entre países.

En el proceso de preparación del presupuesto, desde los instructivos iniciales y la circular presupuestaria, la marcación es un instrumento significativo para enviar una señal clara sobre la relevancia de las cuestiones climáticas e indicar que se puede usar como un criterio para la asignación de los recursos, lo que requiere pedir a los ministerios sectoriales que identifiquen sus proyectos relacionados con el clima, vincularlos a las prioridades ambientales, y justificar las nuevas propuestas de políticas. Adicionalmente, la creciente importancia de la dimensión multianual en el presupuesto implica la incorporación de aspectos verdes no solo en el presupuesto anual sino también en el marco presupuestario plurianual.



Para construir capacidad institucional en los diversos sectores gubernamentales, y promover la sostenibilidad en la marcación del gasto con el cambio climático, es indispensable incluir los nuevos clasificadores y procesos presupuestarios en los sistemas de administración financiera (SIAF). Los SIAF apoyan la gestión presupuestaria, financiera y contable del sector público, bajo el principio de registro único y oportuno de las operaciones de ingresos y gastos, al permitir la integración de procesos, la realización de pagos y la generación de los correspondientes estados financieros (Pimenta y Pessoa, 2015).

El Banco Mundial ha detectado 19 países con experiencias de marcación del gasto relacionado con el clima. De este total, solamente 10 automatizaron dichos procesos en sus SIAF, tres de los cuales pertenecen a ALC: Ecuador (el cual utiliza un código temático de seis dígitos en su SIAF, el e-SIGEF), Honduras y Nicaragua. Los restantes nueve países todavía lo hacen de forma manual (Kirchhofer y Fozzard, 2021).<sup>10</sup>

Para la inclusión en el SIAF, todos los ajustes funcionales toman su tiempo, más allá de sus especificaciones, pues ameritan el desarrollo informático mismo, el testeado, y la preparación de manuales y tutoriales, así como la capacitación de los usuarios. En este caso, cada sector tendría que recibir formación específica sobre cómo efectuar la clasificación y marcación de los gastos relacionados con el cambio climático durante la formulación y ejecución del presupuesto, principalmente para los gastos secundarios, que involucran cuentas satélite, de modo de evitar el doble conteo. La adaptación de los SIAF y la correspondiente capacitación para su utilización adecuada contribuyen a que la tarea se realice de una forma más eficiente y también a enfrentar la resistencia al cambio, una actitud que suele ser muy común en los procesos de modernización del presupuesto (Pimenta y Seco, 2021).

En un análisis estático del gasto relacionado con el clima en los países en ALC realizado por el BID, Ferro et al. (2020) trabajan con información correspondiente a 2017 para cinco países de la región (Argentina, Colombia, Jamaica, México y Perú) sobre el gasto en energía, transporte, sector agropecuario, medio ambiente y gestión del riesgo de desastres. Los autores indican que estos países asignaron en promedio el 1,84% de su presupuesto nacional en gastos de incidencia positiva sobre el cambio climático (entre el 1,1% y el 3,3%, lo que equivale en promedio al 0,58% del PIB) y aproximadamente el 5% en gastos de incidencia negativa (entre el 1,9% y el 8,6% del presupuesto), lo cual todavía lleva a un resultado neto negativo. Esto es así a pesar de que los sectores estudiados representan gran parte del potencial de descarbonización que los países han expresado en sus compromisos ambientales, correspondientes a los sectores de energía, transporte y agropecuario.

La mayor parte de los países, incluidos casi todos los de ALC, carecen de datos recientes, consistentes y periódicos sobre el gasto público relacionado con el clima. En consecuencia, los ministerios de Finanzas no logran evaluar adecuadamente la calidad del gasto ni conocer con mayor seguridad los riesgos fiscales que se derivan del cambio

<sup>10</sup> Más recientemente, en 2022, Costa Rica y República Dominicana están muy avanzados en la implantación de un clasificador funcional que incorpora tanto el cambio climático como la biodiversidad, en línea con los estándares estadísticos internacionales y con el COFOG, y en proceso de adaptación de sus sistemas de administración financiera.

climático. En la región de ALC hay alrededor de 12 países<sup>11</sup> abocados a identificar los gastos presupuestarios relacionados con el cambio climático para un determinado período específico, pero solamente Ecuador, Honduras, Nicaragua y México (Kirchhofer y Fozzard, 2021)<sup>12</sup> contarían con algún mecanismo, clasificador o marcador presupuestal para rastrear de manera sistemática y periódica el volumen de recursos presupuestarios que se canalizan para acciones que inciden en el cambio climático.

Todos estos países todavía aplican metodologías no totalmente estandarizadas o que no han sido validadas a nivel internacional, algunas veces incompletas en su desarrollo. Por ejemplo, México tiene un buen anexo separado en su presupuesto que especifica los montos o porcentajes relevantes para el cambio climático asignados a diferentes instituciones públicas; sin embargo, todavía viene avanzando con metodología común que respalde la identificación de los gastos relacionados con el clima en las distintas instituciones, lo que ha sido señalado por la Entidad Fiscalizadora Superior del país (véase la presentación de Fozzard, 2021).

Desde 2020, el BID proporciona asistencia técnica en clasificadores y marcadores presupuestarios para identificar los gastos relacionados con el clima en algunos países de ALC, como Costa Rica y República Dominicana. Los números preliminares aún presentan variaciones significativas en el tiempo, debido, por ejemplo, a desastres naturales más relevantes en algunos años, o a la forma de devengar determinados gastos. Un tema para estas asistencias técnicas atañe a la importancia de que las marcaciones y los análisis se efectúen de forma que sean sostenibles en el tiempo. Además, vale resaltar la conveniencia de coordinar con los usuarios de la clasificación y la marcación: tanto los funcionarios de presupuesto de los ministerios de Finanzas como los que se desempeñan en los ministerios sectoriales y que participan en la formulación y la ejecución presupuestaria. Otra enseñanza comprende la necesidad de intensificar la capacitación inicial y periódica de los usuarios en las nuevas técnicas.

En algunos casos es posible que los países empiecen con una matriz de relación vinculada a su clasificación funcional actual, como lo ha hecho República Dominicana, y pueden expandir la finalidad, el propósito o el destino de cada una de las funciones, tanto en materia de cambio climático, como en gestión del riesgo de desastres y biodiversidad. El uso de una matriz de relaciones amplía el marco de información que brinda el clasificador funcional, con un conjunto de atributos y características de doble entrada de gastos y actividades, lo cual permite identificar y cruzar información entre distintas categorías, y además posibilita calificar el propósito del gasto (si es principal o secundario), la incidencia (si es positiva o negativa), la tipología de las actividades, y las categorías, subcategorías y clases de gasto climático.

Varios países en ALC están avanzando en la marcación del gasto con el clima. El Plan Nacional de Descarbonización de Costa Rica 2018-2050 incluye varios aspectos del gasto público relacionado con el cambio climático para su monitoreo y evaluación. El Plan

<sup>11</sup> Asimismo, en su estudio de uso interno sin publicar realizado para el BID en 2022, Raúl Delgado señala que países como Barbados, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Paraguay y Perú desarrollaron actividades orientadas a esta identificación del gasto.

<sup>12</sup> Delgado, Eguino y Lopes Pereira (2021) también agregan a Perú en esta lista de países de ALC.

contiene objetivos a corto, mediano y largo plazo para distintos sectores. Por ejemplo, los objetivos para el sector transporte incluyen la exigencia de que el 85% del transporte público opere con tecnologías de cero emisiones para 2050. El Plan detalla diversas áreas relevantes: sostenibilidad fiscal, planificación de inversiones, recursos humanos, monitoreo y evaluación, gobernanza y movilización de recursos.

En línea con el Plan de Descarbonización, el Ministerio de Hacienda de Costa Rica está desarrollando un clasificador y un sistema de marcaje presupuestario para medir el gasto público en cambio climático y biodiversidad, así como procedimientos para usar estos clasificadores y marcadores en toda la administración pública, con el objetivo de mejorar la transparencia y la toma de decisiones sobre la asignación del presupuesto para maximizar el impacto del gasto (Delgado, Eguino y Lopes Pereira, 2021).

En esta situación, todavía innovadora en ALC y no totalmente incorporada en los presupuestos nacionales, también se encuentran los países de la OCDE, ya que solamente un tercio de los mismos que contestaron la encuesta del [Government at a Glance 2021](#) (OCDE, 2021b) declararon que en 2020 utilizaban la práctica de marcadores presupuestarios para identificar el gasto con el clima (Colombia, Francia, Italia, Irlanda, Luxemburgo, México y Noruega). Irlanda fue el primer país de la OCDE en adoptar marcadores presupuestarios sobre el cambio climático, en 2018, como parte de una iniciativa de presupuesto verde más amplia, seguido de Francia en 2020. Ambos países identifican el gasto tanto con impacto positivo como negativo, y con un enfoque plurianual.

Irlanda hace un marcaje en el presupuesto liderado de forma centralizada por el Ministerio de Finanzas e incluye a todos los sectores, ministerios y organismos del gobierno central, mayormente para los gastos de inversión. El país considera también los gastos tributarios en sus marcadores presupuestarios del clima, y son etiquetados todos los programas y proyectos que tengan el cambio climático como su objetivo principal, y en gastos considerados relevantes para el clima. Asimismo, se encuentran en proceso varias herramientas de evaluación de impacto ambiental *ex ante* y *ex post* de medidas presupuestarias individuales, incluidas evaluaciones de emisiones de carbono e instrumentos de fijación de precios y precio sombra del carbono para evaluar las políticas públicas y la inversión. La marcación ocurre durante la preparación del presupuesto, y es todavía manual, pues no está automatizada dentro de un sistema de administración financiera nacional.

Por su parte, Francia ha optado por una estrategia ambiental más amplia, que comprende la pérdida de biodiversidad y la prevención de la contaminación, y marca los gastos presupuestarios en actividades clasificadas en las siguientes categorías: “muy favorable” (el objetivo principal es ambiental o contribuye a un servicio ambiental); “favorable” (sin un objetivo ambiental, pero con un impacto ambiental); “favorable aunque controvertido” (el impacto es favorable a corto plazo, pero puede implicar riesgos a largo plazo); “neutral” (sin un impacto ambiental significativo), y “desfavorable” (el gasto impacta negativamente al menos en un objetivo ambiental sin tener ningún impacto favorable). Los gastos “desfavorables” identificados en el presupuesto de Francia para 2021 incluyen, por ejemplo, subsidios para los combustibles fósiles, gastos fiscales para las aerolíneas y el transporte marítimo; y fabricación, construcción y agroindustria intensivas en energía.

Aunque la extensión de los marcadores presupuestarios para abarcar los impactos ambientales negativos aumenta su complejidad, también proporciona una imagen más completa y equilibrada del impacto ambiental y del gasto público relacionado con el cambio climático. Francia hace la marcación del gasto relacionado con seis objetivos ambientales, y tiene una buena cobertura de esta herramienta, que abarca todos los ministerios y agencias, así como las transferencias a las empresas públicas y a otros organismos autónomos, tanto los gastos corrientes como los de inversión, y eventuales subsidios. La marcación ocurre durante la preparación del presupuesto, *ex ante* y *ex post*, y es todavía manual, pues no está automatizada en el sistema de administración financiera del país (Kirchhofer y Fozzard, 2021).

Entre los países de ALC, México ha implementado un presupuesto verde y lo ha integrado en su ley de presupuesto. Desde 2013 el país publica un anexo presupuestario transversal sobre el cambio climático, y el presupuesto verde está vinculado a la presupuestación de los ODS. Además, México está desarrollando marcadores *ex ante* en un presupuesto verde, y estrategias como un impuesto al carbono, la fijación de precios de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Existe una propuesta para la inclusión de la variable riesgo de desastres en el análisis de proyectos de inversión pública, y las reformas de modernización presupuestaria están ayudando al país a apoyar una presupuestación verde. Finalmente, México ha creado un grupo interinstitucional para la coordinación entre los distintos niveles de gobierno: la Comisión Intersecretarial sobre Cambio Climático y sus grupos de trabajo, y el Grupo de Trabajo de Financiamiento Climático liderado por la Secretaría de Hacienda (véase el Indicador Compuesto de OCDE, 2021c).

Por fin, el marcate de gastos en el presupuesto no es una exclusividad del sector ambiental y del clima: hay otras iniciativas que siguen principios similares, como la marcación presupuestaria en el área de género, para contribuir a la reducción de brechas de desigualdad mediante la acción gubernamental. En Paraguay, por ejemplo, identificaron un gasto presupuestario de inversión en género correspondiente al 0,84% del PIB en 2020. En Argentina se realiza una marcación múltiple del gasto presupuestario ligado al género, con un etiquetado que puede incidir en más de un objetivo, con el uso de un módulo del Sistema Integrado de Información Financiera Internet ([E-SIDIF](#)) y con informes de ejecución trimestrales para su seguimiento publicados en la [página web de presupuesto abierto](#). En México la presupuestación de género incide en todo el ciclo presupuestario, desde la planificación (lineamientos, directrices y circulares) hasta la formulación, la aprobación, la implementación, el seguimiento y la evaluación del presupuesto. En la OCDE, de acuerdo con la publicación *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries*, la mitad de los países miembros practica presupuestación de género, usando herramientas como marcación presupuestaria, evaluaciones del gasto público (*public expenditure reviews*), y evaluaciones de desempeño y de impacto (OCDE, 2019a).

Finalmente, no es suficiente contar tan solo con la marcación y cuantificación del gasto relacionado con el cambio climático: también es necesario un análisis de los resultados de ese gasto y brindar retroalimentación en el proceso presupuestario, para lo cual son imprescindibles evaluaciones de dichos gastos, como se mostrará en la próxima sección.

## ►► 2.3 Evaluaciones y Presupuesto basado en Resultados relacionado con el Clima, para un mejor conocimiento de los impactos del gasto con el cambio climático

Un Presupuesto basado en Resultados (PbR) consiste en el uso sistemático de procesos, instrumentos e información sobre el desempeño en las decisiones presupuestarias, a partir de la identificación, en una estructura funcional programática, de cómo se organiza el gasto en relación con las políticas públicas, a lo cual hay que sumar el uso de criterios e indicadores para evaluar los resultados y los impactos de la acción gubernamental, preferentemente en una dimensión multianual, y retroalimentar el proceso presupuestario, con el objeto de maximizar su impacto en el desarrollo económico y social (véanse, entre otros, Kaufmann, Sanginés y Moreno, 2015; Robinson, 2007). De esta forma, un PbR debe incluir evaluaciones específicas de políticas y de algunos programas más relevantes, como los relacionados con el cambio climático, integrando la dimensión ambiental en los procesos de presupuestación de programas y de evaluación del desempeño.

Si bien la presupuestación por desempeño ha sido muchas veces criticada en los últimos años, en su publicación *Good Practices for Performance Budgeting*, la OCDE (2019b) hizo una evaluación de buenas prácticas y señaló que para un PbR es importante contar con una visión completa del gasto, incluida la presupuestación a mediano plazo, la evaluación *ex ante* de los programas y la auditoría del rendimiento. Asimismo, la entidad indicó que se deben fortalecer la supervisión y la evaluación del desempeño a nivel de los programas presupuestarios, los vínculos entre la planificación estratégica y la presupuestación, y una gestión de recursos humanos orientada al desempeño. Para aumentar las posibilidades de éxito también sería necesario consultar con las partes interesadas y establecer objetivos y prioridades claros desde el principio, además de alinear los procesos de gestión con incentivos para el buen desempeño.

Cabe tener en cuenta las limitaciones de un PbR, debido a la naturaleza esencialmente política del presupuesto, lo que pone de relieve la importancia de otras acciones complementarias, usando por ejemplo las Revisiones del Gasto Público (PER, por sus siglas en inglés, *public expenditure reviews*), que ayudan a identificar y promover reformas, adecuar gastos y abrir el espacio presupuestario para financiar nuevas prioridades, como en el caso de la transición hacia una economía baja en carbono, para enfrentar el cambio climático.

Las prácticas, metodologías y capacidades de un PbR pueden facilitar mucho la implementación de una presupuestación verde, ya que permiten identificar cómo se organiza el gasto en relación con las políticas ambientales, en una estructura programática, y utilizar marcos similares para medir los resultados y los impactos. Un PbR relacionado con el clima (PbR-Clima) se enfocaría en los programas relacionados con el cambio climático y les daría prioridad, ya sea que se trate de gastos primarios o secundarios, con indicadores de resultados y de impacto (positivos o negativos), y retroalimentación en todo el ciclo presupuestario. La sola marcación y cuantificación del gasto con el cambio climático es fundamental, pero no suficiente: se debe realizar un análisis programático y de evaluación de los resultados e impactos de este gasto, y esto debe utilizarse posteriormente en el proceso de formulación presupuestaria del año siguiente.

La evaluación *ex ante* de las políticas, la evaluación de impacto y la evaluación *ex post* también contribuyen con el diseño de políticas y la toma de decisiones presupuestarias mejor fundamentadas, incluidos los criterios de relevancia, eficacia, impacto, coherencia, eficiencia y sostenibilidad. La evaluación de los efectos de las medidas de políticas sobre el cambio climático antes de su adopción también es una herramienta poderosa para orientar la formulación de políticas fiscales hacia objetivos más verdes, para lo cual resultan esenciales las evaluaciones de impacto y el análisis de costo-beneficio. De acuerdo con *Government at a Glance*, alrededor de un tercio de los países de la OCDE (12 en total) usaron evaluaciones de impacto ambiental en 2020 como parte de su proceso de desarrollo de políticas (OCDE, 2021b).

Durante 2007 y 2013, junto con el Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV)<sup>13</sup>, el BID puso en marcha y aplicó en los países de ALC un sistema de evaluación del presupuesto (SEP), que evalúa los avances de un PbR en cinco componentes: i) presupuesto de gastos estructurado por programas; ii) proyección de los ingresos y gastos a mediano plazo; iii) sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño del gasto público; iv) incentivos para mejorar la efectividad de la gestión; y v) difusión de la información sobre el presupuesto y el gasto.

El SEP identificó una ligera tendencia positiva entre 2007 y 2013 en el PbR de ALC, ya que se observó una puntuación promedio que pasó de 1,5 en 2007 a 1,9 en 2013, en una escala de 0 a 5 (38% de la puntuación más alta posible), y concluyó que todavía había mucho espacio para mejoras. Hacia 2013 Chile era el país que más había avanzado en PbR, seguido por México, Brasil y Perú (Kaufmann, Sanginés y Moreno, 2015).

Entre los cinco elementos analizados en el PRODEV, el que mayor progreso mostró fue la difusión pública de la información presupuestaria. De los 24 países estudiados en 2013, se encontró que 21 ponían a disposición del público la información del presupuesto en Internet, aunque muy pocos con resúmenes y documentos que facilitaran la comprensión y el análisis por parte de la ciudadanía.

La evaluación de la efectividad del gasto debería realizarse principalmente con los sistemas de seguimiento y evaluación presupuestarios, que son fundamentales para el funcionamiento de un PbR, pues aportan información sobre el desempeño de los programas para maximizar el impacto de las políticas públicas. Durante el período de análisis del SEP (2007 a 2013) el crecimiento de este componente fue escaso, y se observó que los países con capacidades para analizar la efectividad y calidad del gasto público eran muy pocos.

En 2013, de los 15 países de ALC participantes de la encuesta BID-OCDE (2017), solo nueve tenían indicadores no financieros en el presupuesto (60%), mientras que en los países de la OCDE esa cifra ascendía a 24 de 33 (73%). En 2018, todos los países miembros de la OCDE menos cuatro reportaban operar algún tipo de PbR (88%), lo cual implica 30 de

<sup>13</sup> El Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) financió más de US\$80 millones no reembolsables en ALC para promover la gestión por resultados en el sector público, incluido el Presupuesto basado en Resultados (PbR).



34 países, de acuerdo con la publicación *Good Practices for Performance Budgeting* (OCDE, 2019c).

Si bien la mayoría de los países de la OCDE lleva a cabo análisis de impacto ambiental *ex ante* o *ex post* para informar decisiones presupuestarias, todavía son pocos los que han adoptado una perspectiva verde en su marco de presupuestación del rendimiento. Tres países de la OCDE usan el PbR en su presupuestación verde: Austria, Irlanda y México, de acuerdo con *Government at a Glance* (OCDE, 2021b), mientras que Francia ofrece un ejemplo de vínculo entre indicadores de desarrollo sostenible y rendimiento, usando las emisiones de GEI por unidad del PIB.

Irlanda inició las prácticas de [presupuestación verde](#) en el presupuesto de 2019, al identificar y marcar todos los gastos relacionados con el clima. El Departamento de Gasto Público y Reforma (DPER, por sus siglas en inglés) se basó en la definición establecida para los bonos verdes soberanos irlandeses para definir al gasto relacionado con el clima como cualquier gasto que promueva, en su totalidad o en parte, y directa o indirectamente, la transición de Irlanda hacia una economía baja en carbono, resistente al cambio climático y ambientalmente sostenible. En 2019, el DPER también publicó una revisión del gasto de todos los incentivos gubernamentales disponibles para apoyar la adopción de vehículos eléctricos. El DPER desempeña un papel central en medir los resultados e impactos del gasto público ligado al cambio climático, en coordinación con los ministerios competentes durante todo el proceso (véase [Green Budgeting: Towards Common Principles](#), OCDE [2021a]).

Durante los dos primeros años del ejercicio, el DPER adoptó un enfoque conservador y consideró solo aquellos gastos que contribuyeron directamente a la reducción de las emisiones de GEI, incluido el financiamiento para la eficiencia energética. En 2020, el gasto del gobierno central con el clima ascendió al 3% del gasto presupuestario total, un aumento del 23% con respecto al año anterior. La mayor parte de este gasto se destinó a los sectores de transporte y agricultura. El DPER reconoce que el enfoque actual de la presupuestación verde adolece de limitaciones, y tiene la intención de continuar con su desarrollo dentro de los marcos de colaboración con la OCDE y la Unión Europea (DPER, 2020). En el presupuesto de Irlanda para 2021, alrededor de un tercio de la inversión pública fue para infraestructuras sostenibles de agua, remediación de vertederos y rehabilitación de tuberías, eficiencia energética y energías renovables, y transporte (con priorización del transporte público frente a las carreteras).

En ALC, México empezó a desarrollar su PbR en 2007, con el Sistema de Evaluación de Desempeño liderado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con el apoyo del BID y la participación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que cuenta con el Diplomado en PbR. Así, logró alcanzar el puesto de segundo mejor PbR en ALC (BID-PRODEV) en 2013, después de Chile, y el segundo mejor PbR entre los 35 países de la OCDE, después de la República de Corea, en el índice de presupuestación por desempeño de 2016.

De acuerdo con el proyecto de presupuesto de México para 2022, la evaluación de los programas presupuestarios a cargo de las dependencias y entidades sigue los lineamientos emitidos por la SHCP y el CONEVAL, que establecen que todos los programas

presupuestarios deben contar con un instrumento de seguimiento del desempeño, priorizando la inclusión de indicadores estratégicos, y empleando una matriz de indicadores para resultados y fichas de indicadores del desempeño que contengan los objetivos, indicadores y metas de los mismos. Desde 2010, el CONEVAL emite recomendaciones (no vinculatorias) para el proceso presupuestario, con el objetivo de proporcionar información útil que contribuya a la toma de decisiones de los actores vinculados al proceso presupuestario.<sup>14</sup> Las dependencias y entidades deben hacer públicos sus instrumentos de seguimiento del desempeño en su página de Internet.

México tiene una tradición destacada en la realización de evaluaciones de programas, en general lideradas por el CONEVAL, el organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, que goza de autonomía y capacidad técnica para generar información y evaluaciones de políticas, programas y acciones que ejecuten las entidades públicas, para mejorar la toma de decisiones y apoyar la rendición de cuentas.

El anexo 15 del presupuesto de México de 2022 incluye los recursos para la estrategia de transición destinada a promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios; y el anexo 16, los recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. Dentro del Programa de Desarrollo Rural Sustentable se encuentra la prioridad para mejorar la capacidad de la agricultura para adaptarse al cambio climático, mitigar la emisión de gases, y preservar los recursos naturales y la biodiversidad.

En el Programa anual de evaluaciones de la SHCP y el CONEVAL para 2022 están programadas 19 evaluaciones de diseño, 11 evaluaciones de consistencia y resultados, 17 evaluaciones de procesos, 124 fichas de monitoreo y evaluación, y 4 evaluaciones de indicadores, entre otras evaluaciones de fondos específicos y de políticas públicas. Todas estas evaluaciones son lideradas por el CONEVAL y la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la SHCP. La UED verifica la calidad técnica de los informes, considerando los criterios de claridad, objetividad, consistencia y solidez técnica de la evaluación; autoriza la publicación en su portal electrónico, y realiza un seguimiento de las recomendaciones.

El Gobierno Federal de México cuenta desde 2011 con un [Portal de Transparencia Presupuestaria](#) que contiene información de desempeño en un lenguaje amigable, con infografías y el despliegue de información georreferenciada. También proporciona varios conjuntos de datos abiertos que pueden ser utilizados por analistas e investigadores. Esta estrategia abarca información y datos accesibles; difusión a través de redes sociales; capacitación de funcionarios públicos y otras partes interesadas sobre la presupuestación del desempeño, así como acerca del uso y la interpretación de la información sobre el desempeño, y ejercicios en los que participan organizaciones de la sociedad civil para promover el empleo de dicha información.

En Francia, el Libro Amarillo sobre los Impactos Ambientales del Presupuesto del Estado contiene una evaluación de la adecuación de las inversiones planificadas en relación con las necesidades de gasto identificadas para la transición hacia una economía baja en carbono. También cuenta con información sobre el sistema tributario, sus impactos en los objetivos ambientales y los agentes económicos.

<sup>14</sup> Véase <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Consideraciones2022.aspx>.



Francia ofrece un ejemplo de vínculos entre los indicadores de rendimiento establecidos a nivel nacional y los presupuestos. La Ley Orgánica de Presupuesto del país agrupa los gastos por “misiones” que reúnen programas relacionados que están asociados con objetivos de políticas de alto nivel e indicadores de rendimiento. Las reformas recientes también se han centrado en racionalizar los indicadores para que sean más claros para el Parlamento y la ciudadanía. Sobre la base de la Ley Orgánica de las Finanzas Públicas, el gobierno francés está elaborando un cuadro de mando estratégico que utiliza un conjunto simplificado de indicadores comparables a nivel internacional, entre ellos, algunos indicadores de desarrollo sostenible, como las emisiones de GEI por unidad del PIB (OCDE, 2019c).

En síntesis, las prácticas y capacidades para una presupuestación por desempeño o de un PbR pueden contribuir enormemente a una presupuestación verde, ya que promueven una evaluación del gasto relacionado con el cambio climático y utilizan marcos y criterios similares para medir los resultados y los impactos, retroalimentando el proceso de formulación presupuestaria, más allá de, simplemente, su identificación en el presupuesto. En este contexto, uno de los temas con los que un PbR-Clima podría contribuir sería el desarrollo de metodologías de evaluación para cada sector, basadas en criterios comunes (como, por ejemplo, la reducción de emisiones de GEI por unidad de gasto correspondiente), considerando que la mayor parte del gasto en cambio climático no es de propósito principal, sino de incidencia secundaria.

## ►► 2.4 Estados contables verdes, la consolidación final que ayuda a enfrentar el cambio climático

En la etapa de ejecución presupuestaria y generación de la contabilidad, el seguimiento y la presentación de los informes sobre los gastos relacionados con el clima constituyen una parte importante de un sistema eficaz de GFP Verde, incluidas las auditorías para verificar lo que fue reportado, y recomendar ajustes y mejoras.

Los estados financieros contables por sí solos no proporcionan toda la información necesaria relacionada con el cambio climático: también es importante contar con información no financiera sobre los avances hacia las metas de desarrollo sostenible y otros temas climáticos. En este sentido, aún falta desarrollar conocimientos especializados específicos para considerar el gasto ambiental en la contabilidad pública y en las metodologías de evaluación y auditoría *ex post*.

Sin embargo, si bien el monitoreo del gasto con el cambio climático está más vinculado a la estructura funcional programática del presupuesto, y la contabilidad expresa este gasto en una clasificación económica, la contabilidad puede, por ejemplo, ayudar a verificar si el gasto presupuestado efectivamente se realizó. Y los mecanismos de control y auditoría pueden colaborar, en su ámbito de acción, para examinar, medir y monitorear la eficiencia y eficacia de las políticas públicas relacionadas con el clima, lo que podría facilitar la comparabilidad internacional.

Al implantar las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP, o IPSAS, por sus siglas en inglés: *International Public Sector Accounting Standards*), hay varios aspectos que se podrían reforzar para colaborar en el reporte de datos para enfrentar el cambio climático. Por ejemplo, el Comité de NIC-SP está elaborando directrices para la presentación de informes financieros sobre los recursos naturales, que incluyen los recursos del subsuelo, el agua y los recursos vivos. Estas normas deben considerar en qué casos los informes contables podrían incluir los activos y pasivos del sector público relacionados con el medio ambiente y el clima.

Entre los activos, es importante conocer la dimensión y el valor de las reservas de los recursos naturales de un país, lo que puede abarcar los recursos del subsuelo, como petróleo, gas y agua, y también los recursos vivos, como plantas y animales. La contabilidad del capital natural es una forma en que los países pueden medir mejor sus activos naturales e integrarlos en las decisiones del gasto público. El uso de herramientas geoespaciales puede ayudar con estimaciones iniciales para regiones específicas como las florestas y otras zonas ricas en biodiversidad. Cuanto más avanzadas estén la actualización y la integración de las cuentas de capital natural en los reportes contables nacionales, mejores serán las condiciones de un país para entender la variación de estos activos de un año a otro, lo que puede servir para identificar los resultados de la acción gubernamental y aportar información a las evaluaciones del gasto relacionado con el clima.

El enfoque de las Naciones Unidas más utilizado para integrar datos económicos y ambientales es el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE). Este se viene implementando en muchos países y contiene definiciones, clasificaciones, reglas contables y tablas para producir estadísticas, cuentas e indicadores comparables a nivel internacional, lo cual posibilita el análisis de los flujos de activos ambientales y permite que los recursos naturales se incorporen en las cuentas nacionales y en la planificación de un desarrollo sostenible (Banco Mundial, 2022).

Lo mismo vale para las normas contables sobre los pasivos relacionados con el clima, que consisten en obligaciones futuras del sector público, y que podrían cuantificarse también a partir de un análisis de los riesgos climáticos, principalmente los pasivos contingentes, lo cual se registra en la contabilidad usando probabilidades de su ocurrencia o no. Por ejemplo, en los MGMP Verdes se estiman los probables impactos y costos económicos de la falta de acción gubernamental para enfrentar el cambio climático y esto, en algunos casos, podría eventualmente consistir en un pasivo contingente mensurable y registrado en la contabilidad.

En mayo de 2022, el Comité del International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) publicó un documento para consulta sobre cómo avanzar con reportes sostenibles en el sector público (IPSASB, 2022a), para discutir la relevancia de las normas contables con la finalidad de informar sobre los desafíos del cambio climático en las entidades del sector público. Una cuestión importante es la que atañe al establecimiento de normas contables para el registro de las reservas de los recursos naturales en cada país. Por lo tanto, el Comité del IPSASB también lanzó otro documento para consulta sobre recursos naturales (IPSASB, 2022b), que contiene definiciones y ejemplos, criterios de reconocimiento y de medición, y toma en cuenta variables como los costos de extracción y

de gestión de la incertidumbre. El documento expone un análisis de los casos en que sería factible o no el registro contable de un activo de recursos naturales todavía no explorados, considerando las condiciones en las cuales estos recursos naturales podrían generar beneficios económicos netos, para lo cual se estiman, por ejemplo, los costos de extracción y los impactos ambientales positivos o negativos del acceso a los recursos mencionados.

Debido a esta incertidumbre y a la ausencia de normas contables detalladas sobre estos temas, todavía no existen experiencias exhaustivas de países para una contabilidad verde. A pesar de ello, algunos países han empezado a explorar posibilidades.

En Costa Rica, la discusión y el análisis de los estados financieros de una entidad del sector público deben incluir información sobre tendencias, riesgos y las incertidumbres que afectan o pueden afectar su posición o desempeño financiero y los flujos de efectivo, incluidos los aspectos ambientales. La información sobre el desempeño debe abarcar los servicios que presta la entidad, sus objetivos de rendimiento y el alcance de los mismos. El cambio climático es importante en la medida en que afecta o puede afectar a los servicios prestados por la entidad y su desempeño (Banco Mundial, 2022).

El avance de la contabilidad verde en el sector público es un tema todavía muy incipiente; sin embargo, se trata de un aspecto esencial, que debe continuar su expansión en los próximos años.

## ►► 2.5 Transparencia y vigilancia independiente sobre los gastos verdes: rendición de cuentas y credibilidad

La transparencia fiscal es un principio relevante en todo el ciclo del gasto público, que debe incluir la identificación, la cuantificación y el análisis de los principales desafíos fiscales relacionados con el cambio climático. Es fundamental que estos desafíos, así como las acciones que el gobierno ponga en marcha para enfrentarlos, se informen de manera abierta y consistente, fortaleciendo la transparencia en todo el ciclo presupuestario, para incrementar la credibilidad y enviar una señal de que las políticas públicas son coherentes con los riesgos fiscales del clima y que también se están tomando medidas para mitigar estos últimos.

Todavía hay mucho espacio para ampliar la transparencia del gasto público con el cambio climático; por ejemplo, según Gonguet et al. (2021), solamente una cuarta parte de los 31 países que han realizado una evaluación de transparencia fiscal con la metodología del FMI publica información cuantitativa sobre los riesgos ambientales y climáticos.

Como elemento complementario de la transparencia, es indispensable que se establezca una vigilancia o supervisión externa independiente (*oversight*) sobre los aspectos fiscales del cambio climático, y de las políticas públicas y las acciones gubernamentales correspondientes. Una vigilancia independiente puede colaborar en informar la toma de decisiones públicas y debe preferentemente involucrar también a diversos actores externos al gobierno, entre ellos, los provenientes del ámbito académico, la sociedad civil y el sector privado.

Existen varias iniciativas de instituciones fiscales independientes (IFI) en prácticamente todos los países de la OCDE, mayormente dedicadas al análisis del desempeño presupuestario y la sostenibilidad fiscal. De acuerdo con la OCDE, las IFI proporcionan vigilancia y análisis no partidistas de la política fiscal y pueden incluir consejos fiscales, oficinas de planificación fiscal u oficinas parlamentarias de presupuesto, que cuenten con independencia operativa de los poderes ejecutivo y legislativo. Por lo general, se trata de instituciones permanentes, con mandato legal o normativo específico para evaluar públicamente la política fiscal, los planes y resultados macroeconómicos, y la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas, incluyendo un análisis de los posibles desequilibrios y las implicaciones de afrontar o no esos desafíos.

En línea con el documento *Green Budgeting: Towards Common Principles* sobre presupuestación verde de la OCDE (2021a), en los países de esta organización existen varias experiencias dirigidas a fortalecer la transparencia y la vigilancia independiente sobre los desafíos fiscales del cambio climático. En Austria, la Oficina Parlamentaria de Presupuesto publica análisis de presupuestación verde para apoyar el escrutinio presupuestario en el Parlamento. Por su parte, Dinamarca cuenta con el Consejo del Cambio Climático, un órgano independiente de expertos que proporciona asesoramiento sobre políticas climáticas para la transición a una economía baja en carbono. En Francia, el Alto Consejo para el Clima es un organismo independiente adscrito a la oficina del primer ministro. En Irlanda, la Climate Action Delivery Board es un organismo de control encargado de examinar la implementación de las acciones especificadas en el Plan de Acción Climática. En Reino Unido, la Ley de Cambio Climático de 2008 estableció la [Comisión de Cambio Climático](#), entidad independiente y financiada con fondos públicos para asesorar al gobierno en cuanto a las metas de las emisiones de GEI y reportar al Parlamento los progresos y logros para enfrentar el cambio climático.

Una estrategia posible para fortalecer la transparencia y la vigilancia independientes de los aspectos fiscales del cambio climático es ampliar las funciones de IFI ya existentes. Por ejemplo, de forma similar, durante el inicio de la pandemia de COVID-19 en 2020, el 94% de los países con IFI dentro de la OCDE (33 de 35 países) rápidamente analizaron e informaron a los gobiernos sobre los probables impactos económicos y fiscales de la pandemia, de acuerdo con *Government at a Glance* (OCDE, 2021b).

Si bien casi todos los países de la OCDE tienen algún tipo de IFI, en ALC todavía existen muy pocas, y abarcan alrededor de una cuarta parte de los países de la región, entre ellos, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. En los países de la región que ya cuentan con IFI, su área de acción se podría ampliar mediante la inclusión de los aspectos fiscales y macroeconómicos del cambio climático; en aquellos que todavía no han instaurado IFI, habría que crear una institucionalidad para cubrir estos aspectos, preferentemente de forma integrada a una IFI tradicional de sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas, o mediante comités específicos como se ha hecho en algunos países de la OCDE.

En cuanto a la transparencia presupuestaria, conforme una organización independiente, la Asociación Internacional de Presupuesto (IBP, por sus siglas en inglés), en 2021 solamente el 31% de los países suministraban información presupuestaria suficientemente detallada sobre cómo el gasto público enfrenta la pobreza y los desafíos del desarrollo. No

obstante, desde 2008, las puntuaciones de transparencia se han incrementado en un 20%, y el 14% de los presupuestos presenta información del gasto por género. El IBP todavía no analiza cuántos países dan a conocer información detallada del gasto público con el cambio climático.

El IBP publica cada dos años el [Open Budget Index](#), que reporta información para más de 100 países. Si bien el promedio de 2021 disponible para 18 países de ALC aún no alcanza 61 puntos (de un máximo de 100) para cumplir con el umbral mínimo que permitiría un debate público mejor informado sobre el presupuesto de cada país, la región tiene una puntuación superior al promedio mundial, y se observa una ligera mejora de sus presupuestos en comparación con los datos de 2019, principalmente en lo que respecta a la transparencia (con un incremento de 51 a 52), la vigilancia y el monitoreo presupuestario (de 55 a 56, aunque debajo del 57 alcanzado en 2017), pero no en la participación (que sufrió una baja de 17 a 16) (OBI, 2022).

En ALC existen varias experiencias de portales de información presupuestaria, muchos de ellos con la disponibilidad de datos abiertos. Los datos se consideran abiertos si es posible acceder a ellos, usarlos y compartirlos libremente, estando sujetos a verificación de veracidad y consistencia. Los datos abiertos deben ser legalmente de dominio público y no tener restricciones de uso, en un formato que pueda ser descargado y leído de forma automatizada, preferentemente un formato no propietario (como planillas de datos).

La Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés, [Global Initiative for Fiscal Transparency](#))<sup>15</sup> ha publicado un análisis del contenido de los portales de transparencia presupuestaria de 10 países de ALC (Martínez, 2021). Según este análisis, los contenidos que más se incluyen en estos portales son los siguientes: presupuesto, gasto/ejecución presupuestaria, ingresos, y transferencias a gobiernos subnacionales. A continuación, se mencionan los temas que ostentan una menor presencia: procesos de contrataciones, indicadores no financieros, presupuesto y planificación estratégica. Los países con mayor cobertura de la información en estos portales abarcan, en orden de importancia, México, Brasil, Colombia, El Salvador, República Dominicana, Chile, Guatemala, Argentina y Costa Rica, lista que comienza con 13 contenidos en México y disminuye hasta 4 contenidos en Costa Rica. Ninguno de estos portales de los países ofrece información en datos abiertos de los 12 temas relacionados con el ciclo presupuestario. Los mayores problemas identificados estarían relacionados con la baja interoperabilidad y estandarización de sistemas y datos. En un recorrido por estos portales, no se pudo obtener información detallada o agregada sobre el gasto público ligado al clima.

En ALC existen algunas iniciativas todavía embrionarias, que involucran unas pocas experiencias destinadas a proveer datos abiertos relacionados con el clima (WRI, Grinspan y Worker, 2020), como en el caso de Chile, donde el Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia utiliza datos abiertos para construir modelos climáticos a nivel nacional y una plataforma para facilitar el acceso a los datos. En Uruguay, la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) brinda apoyo a los equipos

<sup>15</sup> La Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés) es una red de gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones financieras internacionales y otros actores interesados en compartir soluciones para los desafíos de la transparencia fiscal y la participación pública.

de producción de datos en todos los ministerios, por ejemplo, para generar más datos de observación en el territorio oceánico nacional y hacer que los datos sean accesibles en formato de datos abiertos. En Costa Rica, el apoyo del Ministerio de la Presidencia a los datos abiertos convergió con los esfuerzos emprendidos por el Ministerio de Medio Ambiente para mejorar el marco nacional de transparencia en línea con el Acuerdo de París, lo que contribuyó a establecer acuerdos institucionales entre las agencias para el suministro continuo de datos, y condujo al desarrollo del Sistema Nacional de Métricas de Cambio Climático, una plataforma de datos abiertos en línea para datos relacionados con el clima. En WRI, Grinspan y Worker (2020), se presentan estas experiencias y se identifican varios desafíos para continuar avanzando en datos abiertos relacionados con el clima, como los vinculados al fortalecimiento de la capacidad institucional de los sectores para producir estos datos, y la mejora de los marcos regulatorios para ampliar su disponibilidad.

Existe mucha información accesible en Internet sobre los desafíos en materia climática, los compromisos de los países (NDC), y lo que estos vienen haciendo para enfrentar dichos retos, como la iniciativa [Climate Transparency](#), de los países del G20, aunque en este caso la mayoría de la información disponible trata sobre temas ambientales (emisiones de GEI, deforestación, agricultura, energía renovable, etc.) y muy poco sobre el gasto público relacionado con el cambio climático.

Lo que todavía constituye un problema es la insuficiencia de información fiscal y presupuestaria específica sobre el cambio climático, lo cual muchas veces se debe a que esta información no se encuentra identificada, como resultado de una escasa marcación, cuantificación y evaluación del gasto público relacionado con el clima, y de sus principales riesgos fiscales, según se analiza en las secciones anteriores de este documento.

Además de continuar avanzando en la producción de información fiscal relacionada con el clima, y transparentar la información ya existente, también hay que informar las acciones que los gobiernos vienen promoviendo para ampliar la cantidad y calidad de esta información fiscal, ya sea en los portales de transparencia presupuestaria, o en portales específicos de cambio climático.

Sin información de calidad no es posible construir un debate abierto y transparente sobre los aspectos fiscales del clima. Las consultas públicas focalizadas en el cambio climático y la participación de la sociedad solamente serán efectivas si hay información de calidad disponible, y si se dan a conocer las sugerencias y los comentarios recibidos durante eventuales consultas públicas. En síntesis, la transparencia fiscal relacionada con el clima, su vigilancia y supervisión, y el diálogo con la sociedad necesitan todavía más información disponible y accesible, la cual podría producirse con mayor calidad y oportunidad en línea con las propuestas analizadas en las secciones anteriores de este documento.



### 3. METODOLOGÍAS DE DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN DE TEMAS FISCALES RELACIONADOS CON EL CLIMA

**E**ntre algunas metodologías internacionales estandarizadas disponibles para preparar diagnósticos relacionados con las finanzas verdes, se presentarán y examinarán cuatro principales: i) la Revisión del Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático (CPEIR, por sus siglas en inglés, *Climate Public Expenditure and institutional Review*) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); ii) el Marco de Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas para el Cambio Climático (PEFA-Clima; *Public Expenditure and Financial Accountability-Climite*); iii) el Marco de Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública sobre el Cambio Climático del FMI (PIMA-Clima; *Public Investment Management Assessment-Climite*); y iv) las Revisiones Verdes del Gasto Público, propuestas por la OCDE (*Green Public Expenditure Reviews*).

Estas metodologías son importantes, pues además de ofrecer una guía detallada para su aplicación, contienen procesos de revisión y validación liderados por los organismos internacionales que promueven cada una de ellas. De este modo, posibilitan la generación de información de calidad y estandarizada, para que sea comparable entre los países. A continuación, se ofrece una descripción de cada una de ellas.



### ►► 3.1 La Revisión del Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

La [CPEIR](#) del PNUD fue la primera metodología desarrollada para ayudar a los países a conocer mejor su situación institucional y fiscal relacionada con el clima, y se aplicó por primera vez en 2011, en Nepal. Posteriormente, se usó esta metodología en otros países, y hoy en día hay CPEIR en más de 30 países en África, América Latina y Asia.<sup>16</sup> La Guía Metodológica de CPEIR del PNUD (PNUD, 2015) proporciona antecedentes sobre el contexto, el propósito, el proceso y los instrumentos para la implementación de un CPEIR, junto con una visión de los desafíos que generalmente se enfrentan durante su aplicación.

Los principales objetivos de una CPEIR son: i) evaluar el estado actual de las acciones gubernamentales en cada país para enfrentar el cambio climático, lo cual incluye estrategias, planes de acción, políticas sectoriales, y sus vínculos con el gasto público; ii) analizar las funciones y responsabilidades de las instituciones en este ámbito, y su coordinación en la implementación de políticas públicas relacionadas con el clima; y iii) identificar y cuantificar los gastos relacionados con el cambio climático a través del sistema presupuestario y extrapresupuestario de un gobierno.

Las CPEIR detectan limitaciones y oportunidades para incorporar el cambio climático en las políticas públicas de un país y en los procesos de asignación y ejecución del gasto público, así como también identifican vulnerabilidades en estos procesos y promueven la coordinación intergubernamental, conformando un diagnóstico que podría ayudar a ampliar el acceso y la entrega de financiamiento climático para un país. Las CPEIR también proponen evaluar los mecanismos de transferencia de financiamiento climático del nivel nacional al subnacional, y exploran oportunidades para fortalecer estos procesos.

El camino para la preparación de una CPEIR se inicia con la movilización de los principales actores institucionales y la elaboración de una nota conceptual, todo esto seguido por la conformación de un comité de revisión y la disposición de los términos de referencia del estudio, y la organización del equipo de trabajo. Asimismo, se prevé la realización de eventos de trabajo para discutir y validar los análisis desarrollados, incluidas recomendaciones de políticas. Dentro de lo posible, las CPEIR buscan también analizar la información relacionada con la pobreza y los temas de género, y aplican un análisis de costos y beneficios y una ponderación de los programas identificados, en virtud de su relevancia para enfrentar el cambio climático. En el análisis del gasto público con el cambio climático, se propone incluir los gastos con efectos positivos y negativos, y las empresas públicas y las asociaciones público-privadas (APP).

La CPEIR se enfoca en contribuir a la construcción de capacidades que ayuden al desarrollo de instrumentos financieros disponibles, en el marco de la estrategia requerida para el financiamiento de actividades relacionadas con el cambio climático, fortaleciendo la institucionalidad y los mecanismos de coordinación. No se trata solamente de identificar

<sup>16</sup> Entre otros: Etiopía, Ghana, Kenia, Kiribati, Marruecos, Mozambique, Nauru, Ruanda, Tanzania, Tonga y Uganda; Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras y Nicaragua; Bangladesh, Camboya, China, Fiji, Filipinas, Indonesia, Nepal, Pakistán, Samoa, Tailandia y Vietnam, además de algunas aplicaciones subnacionales.



los gastos y flujos financieros ligados al cambio climático, sino también de la relevancia de estos gastos en lo que atañe al logro de los objetivos de desarrollo de los países.

La Guía Metodológica estima que, tras la aplicación de una CPEIR, se necesitan entre seis y nueve meses para preparar un primer borrador del informe, y luego otros tres meses para la revisión y validación, lo cual extiende el proceso a un total de aproximadamente un año (PNUD, 2015). Por lo general, la preparación de una CPEIR dispone de mayor flexibilidad que otras metodologías, y los informes pueden ser muy distintos entre sí, ya que la metodología es muy amplia y al final no todos los países cuentan con información ni capacidades suficientes para cubrir todos los aspectos propuestos. Otra característica es que una CPEIR consiste en un diagnóstico estático, como la foto de un momento determinado, y no en la implantación de una capacidad recurrente para medir periódicamente los resultados e impactos de la acción gubernamental y del gasto público con el cambio climático.

Posteriormente, el PNUD ha publicado otros documentos más actuales y con mayor grado de detalle en cuanto a los aspectos de GFP y Presupuesto relacionados con el cambio climático, como la Nota Técnica Presupuestación y Cambio Climático (PNUD, 2021). Esta Nota resalta la importancia de trabajar en todo el ciclo presupuestario con una coordinación adecuada de todos los actores institucionales, y con acciones para una mayor sostenibilidad en el tiempo de la medición del gasto público relacionado con el cambio climático, mediante el abordaje de temas como la clasificación y marcación presupuestaria, los sistemas integrados de administración financiera, las reformas legales para una mayor capacidad institucional, entre otros, y la presentación de distintos ejemplos de países.

Varios países de ALC aplicaron la CPEIR desde su creación. En PNUD (2018) se presentan los resultados de la aplicación del CPEIR en Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador y Honduras, países que han enfrentado el desafío de construir sistemas para asignar de manera efectiva el financiamiento climático hacia sectores prioritarios. El informe indica que, en el período de análisis (2010-2015), el gasto público en cambio climático en la región se sitúa entre el 0,27 y el 2,24% del PIB, con un 2,24% en Honduras; un 0,27% en Colombia; un 1,39% en Ecuador, y un 1,07% en El Salvador.

Los sectores que más han ejecutado estos gastos son: medio ambiente, energía, agua, transporte, agricultura, y salud y educación. El informe no identifica gastos de impacto negativo ni entra en detalles presupuestarios, pero presenta algunas características particulares de los países, como el uso de clasificadores de gasto público para el clima en Ecuador y Honduras (para contar con información periódica y sostenible), y concluye que la aplicación de la CPEIR en los países evaluados ha ayudado de manera significativa en el proceso de revisión de las metas propuestas en las NDC, y que todavía queda mucho por avanzar en el proceso de inserción de las políticas de cambio climático en el manejo de las finanzas públicas y de la asignación presupuestaria.

## ▶▶ 3.2 El Marco de Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas para el Cambio Climático

El marco de referencia más usado para el análisis de la calidad de la GFP en los países es el correspondiente al Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas ([PEFA](#)), cuya metodología ha sido aplicada en más de 500 evaluaciones realizadas en 150 países y 136 gobiernos subnacionales. Los 31 indicadores del PEFA están compuestos por el promedio de las calificaciones de diversas variables o requisitos mínimos. En ALC, 17 países tienen PEFA publicados entre 2007 y 2021. En una correlación de las calificaciones de “A” (mejor) a “D” (peor), usando una escala de 4 a 1, la región logra un promedio de 2,5 (un 62,5% del puntaje máximo, 4), lo que evidencia que todavía hay espacio para muchas mejoras en la GFP en ALC.

Si bien los resultados son heterogéneos, en todos los países de ALC evaluados se observan fortalezas en términos de credibilidad del presupuesto (los resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado), y en materia de transparencia de las finanzas públicas (magnitud de las operaciones gubernamentales incluidas en informes presupuestarios y suficiencia de la información incorporada en la documentación presupuestaria). Sin embargo, también se pueden apreciar debilidades en cuanto a la perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación, así como en el escrutinio externo y la auditoría, sobre todo en el poder legislativo, y los informes de auditoría externa.

En 2020 se presentó el capítulo “Clima” del PEFA ([PEFA-Clima](#)) para evaluar la alineación de la GFP con las políticas relacionadas con el clima, usando una metodología y un marco de referencia que posibilita evaluar y reportar las fortalezas y las debilidades de la GFP relacionada con el clima, mediante el uso de indicadores cuantitativos que permitan medir el desempeño de los países en estas áreas.

La evaluación PEFA-Clima analiza si las leyes y reglamentaciones, las instituciones, los sistemas y los procesos contribuyen a la implementación de actividades relacionadas con el cambio climático durante todo el ciclo presupuestario, entre ellas la planificación y el diseño de políticas presupuestarias, las asignaciones y el monitoreo de los recursos, y la evaluación de la eficiencia y la eficacia de dichas políticas, incluidas las inversiones públicas.

El PEFA-Clima usa 14 indicadores básicos para medir la relación de la GFP con el cambio climático: (1) alineación del presupuesto con las estrategias de cambio climático, (2) seguimiento de este gasto, (3) circular presupuestaria, (4) escrutinio legislativo, (5) inversión pública, (6) activos, (7) pasivos, (8) adquisiciones públicas, (9) ingresos, (10) control, (11) descentralización y gobiernos subnacionales, (12) información de desempeño, (13) evaluación y (14) resultados del gasto. Algunos indicadores contienen el detalle de dimensiones de análisis, que constituyen un total de 29 dimensiones.

La preparación de un PEFA-Clima ayuda a los países a elaborar un diagnóstico y establecer una línea de base en todos estos temas, con la identificación de las brechas y el diseño de un plan de trabajo completo y reconocido a nivel internacional. Adicionalmente,

su publicación genera mejores condiciones en los países para acceder a recursos internacionales, y también para la emisión de bonos verdes.<sup>17</sup>

Estudios como el PEFA-Clima también son relevantes para el seguimiento de los compromisos relacionados con el clima (las NDC), ya que permiten vincular este seguimiento con todos los aspectos fiscales, presupuestarios y de costos de transición hacia una economía verde baja en carbono y más resiliente, incluidas la identificación y la evaluación de los riesgos, y las acciones gubernamentales de mitigación y adaptación al cambio climático.

Los equipos de evaluación califican las preguntas vinculadas a los indicadores del PEFA-Clima en una escala de "A" (mejor y más completa) a "D" (peor y menos completa), lo cual está alineado con el marco general del PEFA. Para justificar una calificación, se deben cumplir todos los criterios especificados en los requisitos de calificación, y presentar evidencia. Si bien una evaluación PEFA-Clima puede realizarse de forma independiente, es recomendable que sea efectuada de forma simultánea con una evaluación PEFA completa, pues se pueden aprovechar varias sinergias y hacer que todo el proceso sea más eficiente e integrado, con la inclusión del PEFA-Clima como un anexo del PEFA general.

Para la preparación de las evaluaciones PEFA y PEFA-Clima, se suele recurrir tanto a funcionarios públicos como a expertos contratados, con una supervisión y coordinación bien establecidas, y además se realiza una revisión independiente y se establece la adecuada coordinación con el gobierno para su publicación en la página web del Comité [PEFA](#); asimismo, es común que estas evaluaciones sean lideradas y financiadas por organismos internacionales.

Antes de empezar la preparación de un PEFA, con o sin el capítulo clima, es necesario informar al comité PEFA con una nota conceptual y conformar un comité de revisión. Un PEFA-Clima no necesariamente cuantifica el gasto presupuestario con el cambio climático, pero sí analiza si los procesos necesarios para medirlos, monitorearlos y evaluarlos están debidamente instalados en un gobierno, o sea, es una herramienta más institucional y de gestión, y analiza más el cómo hacer y no solamente los aspectos cuantitativos del gasto público. Se estima que para la preparación de un PEFA completo se necesitan alrededor de seis meses, a los cuales hay que sumar otros tres a cuatro meses para el proceso de revisión y validación, según se incluyan o no los capítulos de clima y género.

La mitad de los PEFA que iniciaron su puesta en marcha desde 2021 comprende el capítulo clima, entre ellos el [PEFA-Clima de las Islas Samoa](#) (ya publicado), el de [Chihuahua-México](#) (también publicado), el de Jordania (finalizado y de próxima publicación), y los de Bangladesh, Bután, Costa Rica, Kenia, Nepal, Nigeria, Paraguay, República Dominicana, Ruanda, Togo y Uganda (que se encuentran en preparación).

Por el momento no existen muchas evaluaciones PEFA-Clima publicadas; sin embargo, es muy probable que se constituyan en una nueva tendencia en los próximos años, si se consideran el éxito y la cobertura que tiene el PEFA general original, y el interés actual de los países por incluir el capítulo clima.

<sup>17</sup> Los bonos verdes ya fueron emitidos en 12 países de ALC en los últimos años (véase [https://www.climatebonds.net/files/reports/cbi\\_lac\\_2020\\_sp\\_02d\\_fv.pdf](https://www.climatebonds.net/files/reports/cbi_lac_2020_sp_02d_fv.pdf)).

### ►► 3.3 El Marco de Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública sobre el Cambio Climático - PIMA-Clima

La Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública (PIMA, por sus siglas en inglés, [\*Public Investment Management Assessment\*](#)) es una metodología desarrollada por el FMI en 2015 para analizar los sistemas de inversión pública de los países, en todas sus etapas: i) planificación de la inversión sostenible en todo el sector público, ii) asignación de la inversión en los sectores y proyectos más adecuados, y iii) implementación de las inversiones para entregar activos públicos durables y productivos. Actualmente, la PIMA ya fue aplicada en más de 70 países.

El marco de referencia de la PIMA atribuye tres calificaciones (atiende totalmente, atiende parcialmente o no atiende) en 15 temas evaluados: i) metas o reglas fiscales, ii) planificación sectorial y nacional, iii) coordinación entre entidades, iv) análisis de la factibilidad de los proyectos, v) análisis de alternativas de financiamiento (por ejemplo, con APP), vi) presupuestación multianual, vii) integridad presupuestaria, viii) priorización presupuestaria de las inversiones ya iniciada la ejecución, ix) mantenimiento, x) selección de proyectos, xi) compras y contrataciones para los proyectos, xii) disponibilidad de recursos, xiii) gestión de la cartera y supervisión (*oversight*), xiv) gestión de la ejecución de los proyectos y xv) monitoreo de los activos públicos.

La PIMA también analiza las prácticas de gobernanza en infraestructura, incluidos los aspectos institucionales y de efectividad de la inversión, además de tres factores transversales: el marco legal y regulatorio, la capacidad institucional de los gobiernos, y los sistemas de información.

Sin embargo, la PIMA no es lo suficientemente detallada en cuanto a cómo la gestión de la inversión pública puede apoyar la mitigación y principalmente la adaptación al cambio climático. La PIMA-Clima es una adaptación reciente del FMI de la PIMA original, y tiene como objetivo ayudar a los gobiernos a identificar posibles mejoras en las instituciones y los procesos de inversión pública para promover una infraestructura baja en carbono y resistente al clima, y enfrentar los desafíos del cambio climático (FMI, 2021).

La inclusión de los aspectos relacionados con el clima en los sistemas de inversión pública es relevante tanto para la mitigación como para la adaptación, ya que las inversiones, principalmente las de infraestructura, reciben un gran impacto de parte del cambio climático. La PIMA-Clima viene cubrir la necesidad de mayor información sobre los impactos del clima en los sistemas de inversión pública.

La PIMA-Clima incorpora, precisamente, la dimensión “clima” en la evaluación de la inversión pública, y evalúa la capacidad de los países para gestionar una infraestructura verde, alineada con los desafíos del cambio climático, y que contribuya a una recuperación inclusiva, sostenible y centrada en el clima. Una PIMA-Clima también ayuda a los gobiernos a construir sistemas de inversión pública que puedan priorizar las inversiones teniendo en cuenta las dimensiones ambientales junto con la eficiencia y la eficacia de los proyectos.

En el Marco de la PIMA-Clima se evalúan 15 temas, de manera similar a lo que se realiza en una PIMA regular, agrupados en cinco dimensiones principales relacionadas con el clima: (1) planificación verde, (2) coordinación entre las entidades, (3) análisis de la

factibilidad de los proyectos y su selección, (4) gestión presupuestaria y de la cartera de proyectos, y (5) análisis de riesgo.

Dentro de cada una de las cinco dimensiones mencionadas se analizan tres temas y su relación con el cambio climático:

- (1a) Planificación sectorial y nacional alineada con las NDC.
- (1b) Regulaciones sobre el uso de la tierra y las construcciones y los riesgos climáticos.
- (1c) Orientación centralizada y costos de las inversiones.
- (2a) Coordinación en el gobierno central.
- (2b) Coordinación con los gobiernos subnacionales.
- (2c) Supervisión de las empresas públicas.
- (3a) Análisis de la factibilidad de los proyectos y el clima.
- (3b) Análisis de APP.
- (3c) Selección de proyectos y el clima.
- (4a) Marcación presupuestaria para identificar el gasto con el clima.
- (4b) Revisión *ex post* de proyectos.
- (4c) Gestión de los activos públicos y el clima.
- (5a) Gestión del riesgo de desastres.
- (5b) Análisis *ex ante* de los mecanismos de financiamiento.
- (5c) Riesgos fiscales del clima.

Adicionalmente, igual que en una PIMA regular, también se analizan los tres factores transversales: el marco legal y regulatorio, la capacidad de los gobiernos, y los sistemas de información. Cada PIMA-Clima incluye al final un conjunto de recomendaciones y un plan de acción. A diferencia de lo que ocurre con un PEFA-Clima, que es un capítulo clima adicional a un PEFA regular, una PIMA-Clima constituye una nueva metodología en sí misma, que se basa en una PIMA regular, con la cual comparte varias similitudes; por lo tanto, tiene ventajas de aplicarse de forma simultánea, y en algunos casos puede aparecer como un capítulo de una PIMA regular.

Existen 11 PIMA-Clima finalizadas en abril de 2022, correspondientes a los siguientes países: Anguila, Argentina, Congo, Costa Rica, Croacia, Haití, Gabón, Grenada, Nepal, Reino Unido y Ruanda. En una evaluación de la metodología PIMA-Clima efectuada en diciembre de 2021, el FMI concluyó que la aplicación de una PIMA-Clima ayuda a los países a preparar agendas de reformas para un ciclo de la inversión pública sostenible y alineado con el clima, lograr mejor capacidad institucional y más acceso a recursos, y estructurar planes de acción integrados a una agenda de reformas de toda la GFP. La PIMA-Clima es una metodología muy bien estructurada y de calidad, y es muy probable que su aplicación continúe ampliándose en los próximos años, gracias al éxito de la PIMA general original, el interés de los países, y la prioridad que el FMI le confiere a este tema.

### ▶▶ 3.4 Las Revisiones Verdes del Gasto Público

Las PER constituyen una metodología sistemática para analizar la cantidad, la composición, las tendencias y la calidad del gasto público, así como su relación con los objetivos y el desempeño de las políticas públicas de un país en un determinado período (también pueden aplicarse en distintos niveles de gobierno). Por lo general, estos análisis incluyen aspectos institucionales y normativos, de políticas y programas, y del gasto mismo, y pueden promover un presupuesto más alineado con las prioridades de un gobierno, además de contribuir con una agenda de reformas para una mejor calidad del gasto público, y una gestión fiscal sostenible y responsable en el largo plazo. No se conoce cuándo exactamente comenzaron las PER, pero es muy probable que los países hayan estado efectuando diferentes tipos de PER desde hace décadas, muchas veces con el apoyo de organismos internacionales, como el Banco Mundial y otros bancos regionales de desarrollo.

Dentro del [Banco Mundial, las PER](#) siguen siendo uno de los instrumentos más relevantes para analizar y comprometerse con la calidad del gasto público y los sistemas de gestión financiera de los países, y sirven como uno de los principales instrumentos que guían e influyen en los diálogos de políticas en torno a las reformas que cubren todo el ciclo de las finanzas públicas.

De acuerdo con *Government at a Glance* (OCDE, 2021b), en 2020 informaron que realizan PER 31 de los 37 países de la OCDE (84%), de los cuales 20 (65%) lo hacen anualmente y 11 (35%) periódicamente. Otros cuatro países de la OCDE, que todavía no tienen PER, están considerando la posibilidad de hacer una en el futuro. El número de países que utilizan PER casi se ha duplicado desde 2011, cuando solo 16 países de la OCDE las estaban llevando a cabo.

Las PER ya se utilizaron en el pasado también con un enfoque sectorial específico, por ejemplo, en educación, salud y pensiones. Las Revisiones Verdes del Gasto Público Relacionado con el Cambio Climático serían una adaptación reciente de las PER para analizar cómo el gasto público se alinea con las políticas relacionadas con el cambio climático, formular recomendaciones y diseñar hojas de ruta para las reformas. Las Revisiones Verdes deberían considerar todos los ingresos y gastos que afecten los

objetivos de la política climática (positivos y negativos), así como su alineación, eficiencia y efectividad, de modo de sensibilizar a las partes interesadas clave y consensuar metas, estrategias y planes de acción, promoviendo el desarrollo de capacidades institucionales.

En 2021 la OCDE propuso la preparación de Revisiones Verdes del Gasto Público (*Green Spending Reviews*) (OCDE, 2021c) para discutir la integración de la dimensión verde en las PER, como un instrumento presupuestario para contribuir con el logro de metas ambientales y climáticas de una forma fiscalmente sostenible. Según este documento, las Revisiones Verdes del Gasto constituyen una herramienta de gestión presupuestaria que puede ayudar a los gobiernos a integrar las consideraciones climáticas y ambientales en las decisiones presupuestarias. Las Revisiones Verdes del Gasto se basarían en los marcos y capacidades existentes de los procesos tradicionales de PER, pero con objetivos centrados en ayudar a los gobiernos a avanzar hacia los objetivos de política climática y ambiental. Especialmente, las Revisiones Verdes del Gasto analizarían los gastos y los programas del sector público que sean relevantes para los objetivos climáticos y ambientales, y elaborarían recomendaciones para el cumplimiento de esos objetivos, incluidas eventuales reformas legales o de políticas.

Considerando que la gran mayoría de los países de la OCDE ya realizan PER,<sup>18</sup> la preparación de una Revisión Verde del Gasto podría aprovechar las capacidades ya existentes y aplicarlas en otros sectores priorizando los temas climáticos. En los países de ALC esta también podría ser una buena oportunidad. El primer paso consiste en identificar y analizar los gastos y programas que sean relevantes para los objetivos de la política climática y ambiental, de modo de poder evaluar su desempeño e identificar las oportunidades para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto con el cambio climático. Adicionalmente, habría que cuantificar las implicaciones presupuestarias del proceso de transición hacia una economía baja en carbono y los costos e incentivos ligados al sector público, así como también coordinar las decisiones entre los diversos sectores y el proceso presupuestario, de una forma transparente y participativa.

Una Revisión Verde del Gasto Público tendría un enfoque más fiscal, lo que la diferenciaría de un análisis más exclusivo de los resultados ambientales, otra [metodología de la OCDE](#) que se aplica a los países desde 1998. Esta serie de publicaciones forma parte del Programa de Evaluaciones de Desempeño Ambiental de la OCDE, el cual examina las condiciones ambientales y los avances de cada país miembro. El Programa hace un seguimiento detallado de los esfuerzos orientados a alcanzar los objetivos nacionales y a cubrir los compromisos internacionales. Los análisis presentados están apoyados por un amplio espectro de datos económicos y ambientales que devienen en recomendaciones para un subsecuente progreso ambiental y de desarrollo sostenible.

Aquellos países que ya cuentan con MGMP Verdes, marcadores del gasto en un presupuesto verde, y evaluaciones de políticas y de impacto ambiental, tendrán más información disponible para preparar una Revisión Verde del Gasto Público. En cambio, aquellos que todavía no dispongan de estas herramientas, podrían usar la preparación de una Revisión Verde del Gasto para mejorar la disponibilidad de información y desarrollar

<sup>18</sup> Irlanda incluso hizo una revisión del gasto sobre biodiversidad en 2018 (FMI, 2021).



---

capacidades en análisis del riesgo y la planificación estratégica y presupuestaria verde. Si bien todavía no existen Revisiones Verdes del Gasto Público que hayan sido publicadas, si se considera la propuesta de la OCDE, es posible que esta nueva metodología comience a utilizarse cada vez más en los próximos años.



## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

**P**ara avanzar con una GFP Verde en los países de ALC, es importante intensificar la aplicación de herramientas verdes de gestión y transparencia fiscal, y de metodologías de diagnóstico y evaluación del gasto público relacionado con el cambio climático, la biodiversidad y el capital natural. Para ello, se necesita apoyo político y una agenda de modernización de la GFP que promueva el incremento de la capacidad institucional de los gobiernos para una gestión del gasto público alineada con los desafíos del clima. Esto debe ocurrir con un abordaje integral de todo el ciclo presupuestario, en una secuencia gradual, con el uso de tecnología y sistemas para consolidar los procesos, y con una estrategia de comunicaciones para la transparencia y la rendición de cuentas.

En este documento se analizan las principales herramientas para una GFP Verde, de manera centrada y alineada con los desafíos del cambio climático, ya que los temas de biodiversidad y capital natural en la GFP recién empiezan a desarrollarse y deberían todavía expandirse en los próximos años. Si bien cuenta con una cobertura incipiente y solo está presente en unos pocos países de la región, la GFP Verde se perfila como una tendencia y una gran oportunidad para todos los países de ALC. El estudio de estas herramientas y metodologías, con la descripción de su aplicación en varios países de la OCDE y algunos de ALC, resulta sumamente útil para la elaboración de recomendaciones iniciales que faciliten los avances en estos temas en la región.

Para ello, antes de la propia preparación del presupuesto, se debe comenzar con los MGMP Verdes, que son fundamentales para una planificación fiscal de largo plazo alineada con los desafíos del cambio climático.

Las experiencias de los países en materia de MGMP verdes y su alineación con estrategias nacionales de descarbonización recién ha despuntado, y el camino puede transitarse de diversas formas, ya sea con un análisis más completo y detallado (Reino Unido), o con una plataforma descentralizada para simulaciones de los diversos sectores de un gobierno (Dinamarca), o bien a través de estimaciones iniciales vinculadas a un plan nacional de descarbonización (Costa Rica), entre otras opciones. Todos los mencionados son intentos que pueden mejorar la planificación presupuestaria y la gestión fiscal relacionada con el cambio climático, una etapa fundamental en el inicio del ciclo del gasto público, y que permite incorporar una visión de mediano y largo plazo en la preparación del presupuesto anual, además de vincular el análisis de riesgos, escenarios y de la sostenibilidad fiscal, con los desafíos del clima y del medio ambiente.

La marcación o el etiquetado del gasto público relacionado con el cambio climático, muchas veces mediante clasificadores presupuestarios más detallados, es una de las herramientas actualmente más difundidas y avanzadas para promover información de calidad, oportuna y sostenible en el tiempo sobre el gasto relacionado con el clima. Tanto los países de ALC como los de la OCDE vienen progresando en la marcación del gasto presupuestario con el clima, de impacto positivo o negativo, ya sea un gasto primario o secundario; sin embargo, son pocos los países que lo hacen de una forma periódica y sostenible en el tiempo, usando nuevos clasificadores funcionales más desagregados e incorporados en sus SIAF. Por otra parte, todavía falta suficiente capacidad institucional en los distintos ministerios y sectores para realizar esta marcación y el análisis de forma completa, en línea con una metodología común, y se observa poca retroalimentación en el ciclo presupuestario. Las informaciones sobre el gasto generadas con la marcación deberían contribuir con las decisiones futuras de priorización y asignación presupuestarias, identificando brechas de financiamiento y apoyando la movilización de nuevos recursos.

Además, no basta con tan solo identificar y cuantificar el gasto público relacionado con el cambio climático: es importante analizar los resultados y el impacto de este gasto y retroalimentar el proceso de formulación presupuestaria, haciendo evaluaciones de los programas más relevantes, y aprovechando las prácticas y capacidades existentes para una presupuestación por desempeño, como de un PbR, que permitan tener un mejor conocimiento de los impactos del gasto relacionado con el clima. En los países que han avanzado más en la aplicación de un PbR, con el uso de indicadores de desempeño en el presupuesto, evaluaciones *ex post* de programas y de políticas públicas, y criterios e incentivos para un buen rendimiento, la priorización de sectores relacionados con el cambio climático para la realización de evaluaciones constituye una buena oportunidad para usar conocimientos y capacidades ya adquiridas, y aplicarlos en los proyectos relacionados con el clima, lo que sería un PbR-Clima.

Al final del ciclo presupuestario, se espera que los estados contables verdes, si bien todavía en una etapa embrionaria de desarrollo, puedan contribuir a enfrentar el cambio climático con una consolidación final de la información financiera pública que considere

aspectos ambientales, y que sea auditable y pública. Todavía no existen normas contables detalladas sobre estos temas ni experiencias exhaustivas de países para una contabilidad verde; sin embargo, en 2022 el Comité del IPSASB lanzó dos documentos para discusión en esta materia, principalmente relacionados con la relevancia de las normas contables para informar sobre los desafíos del cambio climático en las entidades del sector público, y la contabilidad de los recursos naturales de los países. Es un área de trabajo que seguramente debe prosperar en los próximos años.

Finalmente, después de completado todo el ciclo del gasto público, la transparencia y la vigilancia independiente sobre el gasto verde es fundamental para promover la rendición de cuentas y la credibilidad. En los países de la región que cuenten con IFI, se podría ampliar su área de acción incluyendo los aspectos fiscales y macroeconómicos del cambio climático, y en aquellos que todavía no tengan un IFI consolidado, habría que crear una institucionalidad para estos aspectos, posiblemente de forma integrada a un IFI tradicional de sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas, o con la puesta en marcha de comités específicos, como en algunos países de la OCDE.

En cuanto la disponibilidad y la transparencia de la información del gasto público relacionado con el clima, todavía falta información específica que sea de calidad, accesible y oportuna. Los mayores problemas detectados se relacionan con la baja interoperabilidad y estandarización de sistemas y datos, pero en muchos casos no se cuenta con suficiente información de calidad y detallada. En un recorrido de los portales presupuestarios de ALC, se advirtió la falta de información detallada sobre el gasto público relacionado con el cambio climático; asimismo, organizaciones internacionales independientes, como el IBP, carecen de un análisis que refleje cuántos países presentan datos minuciosos acerca del gasto público ligado al clima.

Para preparar diagnósticos y planes de acción sobre las finanzas públicas y el clima existen varias metodologías internacionales estandarizadas disponibles, que pueden contribuir al desarrollo y la implantación de las herramientas para una GFP Verde. En este documento se presentaron y analizaron cuatro metodologías principales: i) la Revisión del Gasto Público e Institucionalidad Climática del PNUD (CPEIR: *Climate Public Expenditure and Institutional Review*); ii) el Marco de Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas para el Cambio Climático (PEFA-Clima: *Public Expenditure and Financial Accountability-Climate*); iii) el Marco de Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública sobre el Cambio Climático del FMI (PIMA-Clima: *Public Investment Management Assessment-Climate*); y iv) las Revisiones Verdes del Gasto Público, propuestas por la OCDE (*Green Public Expenditure Reviews*).

La CPEIR es la metodología más antigua y se enfoca tanto en las políticas fiscales y los gastos públicos relacionados con el clima como en la institucionalidad y los mecanismos de coordinación. Además de la cuantificación de los flujos financieros relacionados con el clima, también busca identificar vulnerabilidades en los procesos y promover la coordinación inter e intragubernamental.

Por lo general, la preparación de una CPEIR se realiza con más flexibilidad que otras metodologías, y los informes pueden ser muy distintos entre sí. Asimismo, una CPEIR consiste en un diagnóstico estático, como una foto de un momento determinado, y no es la implantación de una capacidad recurrente para medir de manera periódica los resultados

e impactos de la acción gubernamental y del gasto público con el clima. Las CPEIR aplicadas en los países evaluados han ayudado en los procesos de revisión de las metas propuestas en las NDC, y a promover un mejor alineamiento de la GFP y la asignación presupuestaria con las políticas de cambio climático.

Por su parte, como se ha señalado, la PEFA-Clima analiza si las leyes y regulaciones, las instituciones, los sistemas y los procesos colaboran con la implementación de actividades relacionadas con el cambio climático, durante todo el ciclo presupuestario, y ayuda a los países a elaborar un diagnóstico y a establecer una línea de base, con la identificación de las brechas y la preparación de un plan de trabajo completo y reconocido a nivel internacional.

Una PEFA-Clima no necesariamente cuantifica el gasto presupuestario con el cambio climático, pero sí analiza si los procesos necesarios para medirlos, monitorearlos y evaluarlos están debidamente instalados en un gobierno, o sea, es una herramienta más institucional y de gestión, y se enfoca más en el cómo hacer, no solamente en los aspectos cuantitativos del gasto público. Por el momento, no existen muchas evaluaciones PEFA-Clima publicadas; sin embargo, es muy probable que se constituyan en una nueva referencia en los próximos años, gracias al éxito y la cobertura de países de la metodología PEFA general original, la sinergia positiva del capítulo clima con dicha metodología, y el gran interés actual de los países en incluir el capítulo clima en las nuevas PEFA.

En cuando al Marco de la PIMA-Clima, se caracteriza por la incorporación de la dimensión “clima” en la evaluación de los sistemas de inversión pública, y evalúa la capacidad de los países para gestionar una infraestructura alineada con los desafíos climáticos y teniendo en cuenta las dimensiones ambientales junto con la eficiencia y la eficacia de los proyectos.

Adicionalmente, al igual que en una PIMA regular, también se consideran tres factores transversales: el marco legal y regulatorio, la capacidad de los gobiernos, y los sistemas de información, y al final se incluyen un conjunto de recomendaciones y un plan de acción, lo que puede ayudar a preparar agendas de reformas en los países para un ciclo de la inversión pública más sostenible, resiliente y alineado con el clima. Mientras que una PEFA-Clima es un capítulo clima adicional a un PEFA regular, una PIMA-Clima es una nueva metodología –basada en una PIMA regular y a la cual la acercan varias similitudes–, pero puede o no constituirse en un capítulo de una PIMA regular. En los próximos años, es muy probable que se continúe ampliando la aplicación de PIMA-Clima en los países ALC, debido al éxito que ha tenido la PIMA general original, el interés de los países y la prioridad dedicada a este tema en el FMI.

Por último, las Revisiones Verdes del Gasto Público todavía no constituyen una práctica de amplia cobertura en los países, y serían una adaptación reciente de los PER para analizar cómo el gasto público se alinea con las políticas relacionadas con el cambio climático, y para formular recomendaciones, hojas de ruta y reformas. Las Revisiones Verdes del Gasto deben considerar todos los ingresos y gastos que afecten los objetivos de la política climática y su alineación, eficiencia y efectividad, y lograr la sensibilización de las partes interesadas clave y consensuar metas, estrategias y planes de acción, promoviendo el desarrollo de capacidades institucionales y eventuales procesos de reformas legales e institucionales.

Como la gran mayoría de los países de la OCDE ya realizan periódicamente revisiones del gasto público, la preparación de una Revisión Verde podría aprovechar las capacidades ya existentes y aplicarlas en otros sectores. En los países de ALC esta también podría ser una buena oportunidad.

Más allá de estas herramientas y metodologías de diagnóstico, tanto el FMI como la OCDE publicaron recientemente algunas recomendaciones generales para avanzar con una GFP Verde y una presupuestación verde.

De acuerdo con Gonguet et al. (2021), a continuación, se listan algunos principios básicos para el diseño y la implementación exitosos de una estrategia de GFP Verde:

1. Las innovaciones en la GFP Verde deben integrarse con un programa de modernización de la GFP ya existente en cada país, para garantizar que ambos se refuercen mutuamente, independientemente del nivel de capacidad actual de cada gobierno. La inclusión de principios y herramientas en los sistemas de GFP para enfrentar el cambio climático solo tiene sentido si los elementos básicos de un sistema GFP están en su lugar.
2. El ministerio de Economía y Finanzas debe liderar las reformas verdes de la GFP, y promover la coordinación con los ministerios sectoriales. Un fuerte respaldo político y un gran sentido de apropiación son aún más necesarios para una agenda estándar de modernización de la GFP. Se debe desarrollar cierto grado de experiencia y capacidad “verdes” para los actores clave en los procesos de GFP.
3. Los países deberían buscar una secuencia adecuada de reformas de la GFP Verde, empezando con el ciclo presupuestario y avanzando de forma gradual.
4. Es indispensable comunicar los avances de las reformas de la GFP Verde, y promover la transparencia y la participación de las partes interesadas internas y externas al gobierno.

La OCDE identifica cuatro componentes clave para una presupuestación verde: i) un marco estratégico sólido; ii) herramientas de política presupuestaria para la generación de evidencia y para contribuir a la coherencia de las políticas; iii) toma de decisiones basada en la evidencia, y presentación de informes para facilitar la rendición de cuentas y la transparencia; y iv) un diseño institucional y responsabilidades definidas en un marco de gobernanza presupuestaria adecuado (OCDE, 2022). Son recomendaciones similares y/o complementarias de las de la publicación *Green Budgeting: Towards Common Principles* (OCDE, 2021a), a saber:

1. Un marco estratégico debe definir las prioridades y los planes estratégicos nacionales relacionados con el clima y el medio ambiente, y ayudar a orientar la planificación fiscal y las políticas públicas, la inversión y otras decisiones sobre ingresos y gastos, así como apoyar las prioridades ambientales.

2. Varias herramientas y métodos pueden ayudar a incorporar consideraciones climáticas y ambientales en la presupuestación y las políticas públicas, y en el desempeño fiscal, de modo de contribuir a la toma de decisiones basada en la evidencia, como los marcadores en un presupuesto verde y las evaluaciones de impacto ambiental, las revisiones verdes del gasto y los marcos de gasto a mediano plazo, incluida la gestión del riesgo fiscal del cambio climático.
3. Se debe reforzar la presentación de informes para la transparencia y rendición de cuentas, comunicando el progreso de las reformas verdes, e informando a las partes interesadas sobre las acciones del gobierno. La participación de expertos externos fiscales y ambientales en el proceso puede fortalecer aún más su rendición de cuentas y la vigilancia o la supervisión independientes.
4. Es clave contar con un liderazgo sólido y una clara definición de las funciones y responsabilidades de las partes involucradas en un diseño institucional adecuado, junto con un cronograma para las acciones y los resultados esperados. Si bien los ministerios de Finanzas pueden liderar el proceso, también es necesaria la colaboración y la coordinación con los ministerios sectoriales.

Una adecuada gestión presupuestaria y de los riesgos fiscales relacionados con el cambio climático debería considerar un marco integral de políticas públicas para una GFP Verde, que abarque no solo la gestión sino también una estrategia de gobernanza, con marcos legales e institucionales alineados, definiendo roles, responsabilidades y requisitos en los gobiernos, tanto para la mitigación como la adaptación al cambio climático.

De acuerdo con *Government at a Glance*, la mitad de los países de la OCDE que declararon practicar una presupuestación verde sustentan su marco estratégico con un compromiso político de alto nivel o una ley presupuestaria (7 de los 14 países en ambos casos, el 50%), y un poco menos a través de la práctica administrativa (6 de 14 países, el 43%) (OCDE, 2021b).

Los marcos jurídicos y las prácticas de GFP Verde varían de un país a otro, lo que también refleja las diferencias en las tradiciones legales y políticas de cada uno. Aún son pocos los países que incluyen elementos de GFP en sus leyes de medio ambiente, por ejemplo, con la finalidad de alinear el proceso presupuestario anual con los desafíos del cambio climático. La eficacia de las prácticas de GFP Verde depende en última instancia de que estas se basen en la ley o estén institucionalizadas adecuadamente. Todavía se deben hacer ajustes en los marcos institucionales de los países para establecer normas y procedimientos para las prácticas de una GFP Verde.

En cuanto al diseño institucional, la legislación puede definir roles, responsabilidades y requisitos en todo el gobierno. En este sentido, 8 países de la OCDE han actualizado sus leyes presupuestarias nacionales para incorporar requisitos de presupuestación verde (2 de ellos de América Latina: Colombia y México). Asimismo, 6 países han aprobado leyes separadas y 11 han adoptado la presupuestación verde a través de prácticas administrativas, en cuyo caso 7 de los 14 países que practicaban la presupuestación



verde en 2020 han apoyado sus esfuerzos con instrucciones detalladas en la circular presupuestaria anual (50%); 6 lo han hecho con capacitación y desarrollo de habilidades (43%), y 5 han empleado mecanismos de coordinación entre organismos gubernamentales (35%) (véase *Green Budgeting: Towards Common Principles*, OCDE [2021a]).

Disponer de marcos legales y normativos bien definidos para una presupuestación verde es clave para institucionalizar la práctica en todo el ciclo del gasto público, con una estrategia de gobernanza adecuada y promoviendo el desarrollo de capacidades institucionales en todos los sectores del gobierno. De este modo, es posible planificar y elaborar un presupuesto que considere los riesgos fiscales del cambio climático, que permita identificar el gasto relacionado con el clima y evaluar sus resultados e impactos, y retroalimentar el proceso presupuestario de una forma eficiente y transparente.

La modernización presupuestaria no es una tarea trivial, de la misma manera que no lo es la implantación de una GFP Verde. Para enfrentar la resistencia al cambio, hay que entender la cultura organizacional de cada país, y explicar a todos los usuarios cuáles serán las modificaciones que se introducirán en los procesos administrativos existentes, promoviendo el diálogo, la comunicación y la capacitación. Igualmente importante es el establecimiento de un diálogo interministerial que permita que los ministerios de Finanzas y sectoriales se apropien, dentro de su propio ámbito de experiencia y acción, de un tema complejo que, en función de su naturaleza, resulta muy transversal. Los cambios deben realizarse buscando que no sean un ejercicio de una sola vez, sino un esfuerzo periódico y sostenible en el tiempo, y que preferentemente se vean incluidos en sus sistemas de administración financiera.

La recuperación de la pandemia de COVID-19 podría representar una oportunidad en la respuesta mundial al cambio climático y la degradación del medio ambiente. Mohommad y Pugacheva (2022) examinan la evolución de las percepciones individuales sobre los problemas climáticos y el apoyo a las políticas climáticas en el contexto de la pandemia. A partir de una encuesta aplicada a 14.500 personas, el estudio muestra que la pandemia de COVID-19 aumentó la preocupación relacionada con el cambio climático y el apoyo público a las políticas de recuperación verde. Esto sugiere que la crisis sanitaria mundial ha abierto más espacio y oportunidades para que los responsables de la formulación de políticas implementen políticas climáticas más ambiciosas.

En este contexto, los responsables de las políticas fiscales pueden aprovechar para que la respuesta a esta crisis se centre más en las políticas y proyectos de gasto público que consideren la mitigación y adaptación al cambio climático. Por ejemplo, el 37% del paquete de estímulo aplicado en Europa durante la pandemia de COVID-19, es decir, más de €2.000 millones destinados a la recuperación económica, incluyó objetivos climáticos (OCDE, 2020).

Las medidas más comúnmente adoptadas por los países de la OCDE para una recuperación económica verde son: la evaluación del impacto ambiental de las medidas presupuestarias (8 de 21 países, un 38%), los marcadores utilizados en un presupuesto verde (6 países, un 29%), la asignación de condicionalidad verde al uso de los fondos de recuperación (5 países, un 24%) y la publicación de una declaración de presupuesto verde para mostrar cómo el paquete de recuperación apoya los objetivos verdes nacionales

(1 país, un 5%). En 2020, la mayoría de los países de la OCDE (21 de 34 países, un 62%) estaba tomando medidas para integrar las perspectivas verdes dentro de las recientes disposiciones de rescate de la pandemia de COVID-19, y casi el 70% (24 países) se hallaba planificando acciones para integrar la perspectiva verde en sus próximos paquetes de recuperación, que comprenden desde planes para utilizar evaluaciones de impacto ambiental hasta el agregado de una condicionalidad verde a las medidas de apoyo y el brindar respaldo a los gobiernos subnacionales para que practiquen la presupuestación verde (OCDE, 2021b).

En síntesis, para mejorar la eficiencia y la efectividad del gasto público relacionado con el cambio climático, aprovechando la oportunidad que brinda la recuperación posterior a la pandemia de COVID-19, los países de ALC deben cada vez más realizar diagnósticos e implantar herramientas que apunten al fortalecimiento institucional a fin de promover estrategias integrales y sostenibles para una GFP Verde, y poder alinear la gestión fiscal, presupuestaria y contable con los desafíos del cambio climático. Para ello, se debe empezar por la planificación fiscal y la preparación del presupuesto, con el objetivo de medir el gasto relacionado con el cambio climático y sus impactos, y abarcar hasta la producción de la contabilidad y sus reportes, finalizando con una auditoría y vigilancia independientes. Conocer las metodologías, herramientas y políticas de otros países en esta materia puede contribuir en gran medida para que los países de la región puedan enfrentar los desafíos que tienen por delante.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alejos, L. A. 2018. [Three Essays in Public Finance in Developing Countries](#). Tesis doctoral, Universidad de Michigan.
- Banco Mundial. 2022. [Sovereign Climate and Nature Reporting](#). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo)-OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2017. [Panorama de las Administraciones Públicas ALC](#). Washington, D.C.: BID.
- 2020. [Panorama de las Administraciones Públicas ALC](#). Washington, D.C.: BID.
- Delgado, R., H. Eguino y A. Lopes Pereira. 2021. [Política fiscal y cambio climático: experiencias recientes de los ministerios de finanzas de América Latina y el Caribe](#). Washington, D.C.: BID.
- DPER (Departamento de Gasto Público y Reforma). 2020. [The Use of Carbon Tax Funds](#). Dublín: DPER.
- DREAM (Danish Research Institute for Economic Analysis and Modelling). 2017. [Application regarding the GreenREFORM project](#). Copenhague: DREAM.
- Durán, G. 2019. [Guía: Datos Abiertos sobre Cambio Climático](#). San José de Costa Rica: Escuela de Datos e Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos.
- Ferro, P., M. Jaramillo, R. Delgado, D. Almeida y G. Rodríguez. 2020. [Compromisos climáticos y presupuestos nacionales: identificación y alineación: estudios de caso de Argentina, Colombia, Jamaica, México y Perú](#). Washington, D.C.: BID.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2021. Fortaleciendo la gobernanza en infraestructura para una inversión pública sensible al clima. Washington, D.C.: FMI.
- 2022a. [Climate-Public Investment Management Assessment](#). Washington, D.C.: FMI.
- 2022b. [Public Investment Management Assessment](#). Washington, D.C.: FMI.
- Fozzard, A. 2021. Climate Change Expenditure Tagging: An Overview of Current Practices. Presentación en Power Point. PEMNA Online Plenary Conference, 8-9 de septiembre. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=FpfpTRfiodl>.
- Gonguet, F., C. P. Wendling, O. Aydin y B. Battersby. 2021. [Green PFM, IMF Notes](#). Washington, D.C.: FMI.
- IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board). 2022a. [Advancing Public Sector Sustainability Reporting](#). Toronto: IPSASB.
- 2022b. [Consultation Paper, Natural Resources](#). Toronto: IPSASB.

- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin. 2018. [Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos](#). Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID.
- Kaufmann, J., M. Sanginés y M. García Moreno (eds.). 2015. [Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe](#). Washington, D.C.: BID.
- Kirchhofer, X. y A. Fozzard (cords.). 2021. [Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience](#). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Martínez, A. 2021. [Portales de Transparencia Presupuestaria: Lecciones desde Latinoamérica](#). Washington, D.C.: Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT).
- Mohammad, A. y E. Pugacheva. 2022. [Impact of COVID-19 on Attitudes to Climate Change and Support for Climate Policies](#). Washington, D.C.: FMI.
- OBI (Open Budget Index). 2022. [Encuesta de Presupuesto Abierto 2021 ALC](#). Nairobi: Asociación Internacional de Presupuesto.
- OBR (Office of Budget Responsibility). 2021. Fiscal Risks Report. Londres: OBR. Disponible en: [https://obr.uk/docs/dlm\\_uploads/Fiscal\\_risks\\_report\\_July\\_2021.pdf](https://obr.uk/docs/dlm_uploads/Fiscal_risks_report_July_2021.pdf).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2019a. [Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries](#). París: OCDE.
- , 2019b. [Good Practices for Performance Budgeting](#). París: OCDE.
- , 2020. [Green budgeting and tax policy tools to support a green recovery](#). París: OCDE.
- , 2021a. [Green Budgeting: Towards Common Principles](#). París: OCDE, FMI y Comisión Europea.
- , 2021b. [Government at a Glance 2021](#). París: OCDE.
- , 2021c. Indicador Compuesto en Presupuestación Verde (octubre). París: OCDE. Documento mimeografiado.
- , 2022. [Green Budgeting Framework Highlights 2022](#). París: OCDE.
- PEFA (Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas). 2020. [Climate Responsive Public Financial Management Framework \(PEFA Climate\) - Piloting Phase](#). Washington, D.C.: PEFA.
- Pimenta, C. y M. Pessoa (eds.). 2015. [Gestión Financiera Pública en América Latina: la clave para la eficiencia y la transparencia](#). Washington, D.C.: BID y FMI.
- Pimenta, C. y A. Seco. 2021. [Guía de proyectos de sistemas de información de administración financiera - SIAF](#). Washington, D.C.: BID.
- Pizarro, L., R. Delgado, H. Eguino y A. Lopes Pereira. 2021. Marcadores presupuestarios de cambio climático: Conexiones entre los sistemas de clasificación financiera y ambiental. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/marcadores-presupuestarios-de-cambio-climatico-conexiones-entre-los-sistemas-de-clasificacion>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2015. [Methodological Guidebook: Climate Public Expenditure and Institutional Review - CPEIR](#). Nueva York, NY: PNUD.

- , 2018. [Experiencias en la aplicación de la metodología de Análisis del Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático \(CPEIR\) en Honduras, Colombia, Chile y Ecuador.](#) Nueva York, NY: PNUD.
- , 2021. [Budgeting for Climate Change: a guidance note for governments to integrate climate change into budgeting 2021.](#) Nueva York, NY: PNUD.
- Robinson, M. 2007. Performance Budgeting: Linking Funding to Results. Basingstoke y Nueva York, NY: Palgrave Macmillan y FMI.
- Suescun, R. 2018. [Tool for Fiscal Policy Planning and Debt Sustainability Analysis in a Medium-Term Fiscal Framework: The FMM-MTFF Model.](#) Washington, D.C.: BID.
- WRI (World Resources Institute), D. Grinspan y J. Worker. 2020. [Implementing Open Data Strategies for Climate Action: Suggestions and Lessons Learned for Government and Civil Society Stakeholders.](#) Washington, D.C.: WRI.

