

GASTO PÚBLICO CLIMÁTICO: NOTAS PARA LA CONVERGENCIA DE LOS SISTEMAS DE CLASIFICACIÓN Y MARCACIÓN PRESUPUESTARIAS

PLATAFORMA
MEF Cambio
Climático

Ministerios de Economía y Finanzas



GASTO PÚBLICO CLIMÁTICO: **NOTAS PARA LA CONVERGENCIA DE LOS SISTEMAS DE CLASIFICACIÓN Y MARCACIÓN PRESUPUESTARIAS**

PLATAFORMA
MEF Cambio
Climático

Ministerios de Economía y Finanzas

Autores:

Huáscar Eguino, Rudy Loo-Kung, Marco Buttazzoni, Raúl Delgado,
Amelí Torres, Asier Rodríguez, Yanin Martínez, Jairon Baquedano,
Adriana Samaniego y Camila Hernández

Códigos JEL: E01, E62, H50, H60, H61, H8, C82, O54, Q54

Palabras clave: gasto público, cambio climático, presupuesto, gasto climático, clasificadores presupuestarios, marcadores presupuestarios, metodologías de identificación del gasto climático, gestión financiera pública, gestión fiscal, financiamiento climático

Copyright © 2025 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. 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 Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). 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 y requieren de un acuerdo de licencia adicional. Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Colaboradores externos:

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller y Nicolás Cañete
Editor: Santiago Arévalo
Diseño: Carlos Mario Lis

Reconocimientos

Este documento ha sido elaborado por miembros de la Plataforma Regional de Cambio Climático de Ministerios de Hacienda, Economía y Finanzas (Plataforma MEF Cambio Climático) como parte de las actividades del grupo de trabajo 3, sobre gasto público. Fue realizado bajo el liderazgo del Ministerio de Finanzas de Honduras, del Ministerio de Economía y Finanzas de Paraguay y del Ministerio de Hacienda de República Dominicana. Además, contó con el apoyo del Ministerio de Hacienda de Chile, en su calidad de presidente de la plataforma para el período 2023-24, y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su carácter de secretaría técnica.

La producción del documento fue liderada por Yanin Martínez y Jairon Baquedano, de la Secretaría de Finanzas de Honduras; Adriana Samaniego, del Ministerio de Economía y Finanzas de Paraguay, y Camila Hernández, del Ministerio de Hacienda de República Dominicana. La redacción estuvo a cargo de Huáscar Eguino, Rudy Loo-Kung, Marco Buttazzoni, Raúl Delgado, Amelí Torres y Asier Rodríguez, todos investigadores del BID.

Acerca de la Plataforma

La Plataforma MEF Cambio Climático es una red regional de colaboración única entre gobiernos que está transformando la manera en que América Latina y el Caribe enfrenta los desafíos climáticos desde la política fiscal, convirtiéndolos en oportunidades de desarrollo económico. Establecida en 2022 por mandato de los Gobernadores del BID y liderada por los Ministerios de Economía y Finanzas (MEF), reúne a 26 países prestatarios en torno a una visión compartida de financiamiento sostenible. Mediante inteligencia colectiva, genera conocimiento especializado y promueve la implementación de soluciones prácticas de política fiscal climática, fortaleciendo la competitividad y resiliencia de las economías de la región. La Plataforma recibe financiamiento de la Iniciativa Internacional del Clima (IKI) del Gobierno de Alemania.

Índice

Abreviaciones	06
Introducción	07
1. Los desafíos de etiquetar y clasificar el gasto climático	09
¿Por qué es necesario contar con marcadores del gasto climático?	10
Marcadores y clasificadores: Diferencias y aplicación para identificar el gasto climático	10
Gasto climático y sistemas de información estadística vigentes a nivel internacional	12
Relevancia de la clasificación con base en funciones	12
Los enfoques metodológicos prevalecientes	13
Metodología de los marcadores de Río	13
Metodología CPEIR	14
Metodología COFOG ampliada	15
Comparación de metodologías	16
Iniciativas internacionales orientadas a la estandarización	17
2. Descripción del estado de situación en América Latina y el Caribe	18
3. Principios operativos para la convergencia	21
4. Líneas de acción	24
Países con marcador presupuestario de gasto climático	25
Países sin sistema de clasificación, interesados en aplicar la COFOG ampliada	26
Países que implementaron la COFOG ampliada	26
Conclusiones	27
Referencias	29

Abreviaciones

ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CENU	Comisión de Estadística de las Naciones Unidas
COFOG	Clasificación de funciones de gobierno (por sus siglas en inglés)
COFOG ampliada	Clasificación de funciones de gobierno para catalogar el gasto climático
CPEIR	Análisis del gasto público e institucionalidad para el clima (por sus siglas en inglés)
FMI	Fondo Monetario Internacional
MEFP	Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
SCAE	Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales



Introducción

El presente documento responde a una solicitud de los países miembros de la Plataforma Regional de Cambio Climático de Ministerios de Hacienda, Economía y Finanzas (Plataforma MEF Cambio Climático) y pretende apoyar el establecimiento de sistemas de clasificación del gasto climático y/o de marcadores presupuestarios que se ajusten a las mejores prácticas internacionales, tengan información útil para evaluar las políticas de gasto climático y faciliten la comparación internacional de la información. Para lograr este objetivo, el documento describe las ventajas y desventajas de los sistemas existentes y propone un conjunto de principios comunes de clasificación para que los países dispongan de información estandarizada y comparable a nivel internacional. La metodología empleada se basa en: *i)* la revisión de la literatura sobre los sistemas de clasificación y marcación, y las tendencias internacionales más relevantes; *ii)* la descripción de la situación actual de los sistemas de clasificación y marcación del gasto climático en América Latina y el Caribe (ALC), a fin de conocer su nivel de desarrollo, determinar las principales diferencias y brechas de información existentes e identificar potenciales áreas de coincidencia/convergencia; *iii)* la definición de un conjunto de principios operativos orientados a lograr la estandarización y armonización de los sistemas de clasificación y marcación del gasto climático, y *iv)* la exposición de una serie de acciones para alcanzar la estandarización y armonización referida.

El documento ha sido organizado de la siguiente forma: en primer lugar, aborda los desafíos del proceso de clasificación del gasto público climático, así como los principales enfoques metodológicos existentes, e identifica los obstáculos operativos fundamentales para la comparabilidad y la convergencia. En segundo término, presenta un mapeo de los avances de estos sistemas en los países de la región y establece áreas de coincidencias y divergencias. Luego, reseña un conjunto de principios operativos que los países podrían adoptar para lograr una mayor comparabilidad de la información y avanzar hacia la estandarización de la información de los sistemas de identificación del gasto climático. Finalmente, propone una serie de líneas de trabajo para facilitar la convergencia entre los sistemas de clasificación y marcación, y recomendaciones para futuras acciones vinculadas con esta temática.

A woman with dark hair tied back is shown in profile, looking intently at a miniature model of a house. She is holding a small, dark-colored house on a thin stand. The model includes a main house, a smaller outbuilding, and two small trees. The scene is set on a desk with some papers and a tablet visible in the background. The entire image is overlaid with a green gradient that is darker on the left and lighter on the right.

1

Los desafíos de etiquetar y clasificar el gasto climático

¿Por qué es necesario contar con marcadores del gasto climático?

El gasto en cambio climático en el sector público puede definirse como el gasto destinado a financiar respuestas de políticas públicas al cambio climático, como la mitigación, la adaptación y la gestión de desastres y riesgos físicos relacionados con el clima (Pizarro et al., 2022). La identificación (o marcación), cuantificación y evaluación de los gastos climáticos ha suscitado la atención creciente de numerosas instituciones (el Fondo Monetario Internacional [FMI] y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], entre otras) debido a la necesidad de información para optimizar el gasto en cambio climático. En particular, se busca centrar el esfuerzo en las acciones que se detallan a continuación:

Mejorar la eficiencia técnica y asignativa del gasto climático. Los países requieren información sobre el gasto climático para determinar si los recursos públicos se asignan a los sectores y actividades que tienen mayor incidencia climática (eficiencia asignativa) y establecer con qué eficacia se lo hace (eficiencia técnica).



Evaluar el impacto de los recursos públicos en materia climática. Es preciso disponer de información comparable para determinar si el gasto público climático efectivamente contribuye al cumplimiento de los compromisos establecidos por los países en el marco del Acuerdo de París y de sus propias estrategias de descarbonización y adaptación climática.



Analizar los riesgos fiscales de origen climático. Se necesita información sobre el gasto climático para cuantificar los posibles costos asociados a los riesgos físicos y de transición energética e incorporar los en la planificación macrofiscal de mediano plazo (modelos de sostenibilidad fiscal) y los modelos macroeconómicos de crecimiento de largo plazo.



Marcadores y clasificadores: Diferencias y aplicación para identificar el gasto climático

A fin de analizar la convergencia de las metodologías existentes en la región para identificar el gasto climático, es preciso definir los instrumentos que se utilizan: el clasificador y el marcador presupuestarios.

Si bien en la actualidad no hay un consenso internacional sobre qué es un marcador de gasto o un clasificador, en el marco de este documento se usarán las siguientes definiciones:

Clasificadores presupuestarios: Son instrumentos técnico-normativos y operativos cuyo propósito es la homogeneización y sistematización de las transacciones, los flujos económicos y las posiciones de saldos de activos y pasivos de la información necesaria para formular, ejecutar, dar seguimiento y evaluar el presupuesto público. Con fines analíticos, o como líneas informativas, comprenden clasificaciones detalladas adicionales que incluyen un desglose pormenorizado de la partida estándar. Por lo general, los clasificadores presupuestarios integran partidas, claves, llaves presupuestarias que se vinculan con las estructuras presupuestarias en su nivel más bajo y están incorporadas en los sistemas de administración financiera.

Normalmente, los ministerios de Finanzas usan un sistema de clasificación para registrar los ingresos y los gastos presupuestarios que se basa en la estructura administrativa del sector público, el objeto del gasto, su aplicación económica y la función de gobierno. Algunos de los clasificadores que se utilizan con mayor frecuencia son: *i)* la clasificación por objeto de gasto, que permite identificar los insumos requeridos para el proceso de producción de bienes y servicios que se emplean en la prestación de servicios públicos según la normativa vigente (gastos en personal, bienes y servicios, activos no financieros, etc.); *ii)* la clasificación económica del gasto, que define los tipos de gastos efectuados conforme al proceso económico real (gasto corriente, gasto de capital, etc.); *iii)* la clasificación de funciones de gobierno (COFOG, por sus siglas en inglés), que incluye una desagregación detallada de las funciones o los objetivos socioeconómicos que motivaron el gasto (servicios públicos generales, asuntos económicos, protección del medioambiente, etc.), y *iv)* otras clasificaciones, como la institucional, la sectorial y la clasificación por programas. Los objetivos específicos de las clasificaciones económicas y funcionales estandarizadas son lograr la comparabilidad de las cuentas de varias entidades y subsectores del gobierno y facilitar la comparabilidad internacional (FMI, 2014).

En particular, la catalogación del gasto climático consiste en integrar la función climática dentro de la clasificación de funciones de gobierno (COFOG ampliada).

Marcadores presupuestarios: Son instrumentos para identificar el gasto que se orientan hacia un objetivo determinado (por ejemplo, el cambio climático) y se implementan a través de diferentes mecanismos, como los casilleros de selección en los sistemas de administración financiera o las hojas de cálculo de Excel. Generalmente, se vinculan en las estructuras programáticas en niveles agregados, como programa o proyecto. Los instrumentos más utilizados para determinar el gasto en cambio climático son la metodología de los marcadores de Río, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2011), y la del análisis del gasto público e institucionalidad para el clima (CPEIR, por sus siglas en inglés).

Su aplicación permite identificar, medir y monitorear las actividades y los gastos relevantes para responder al cambio climático (Banco Mundial, 2021), por lo general, de manera *ex post*. Usualmente emplean información de la ejecución presupuestaria y, en algunos casos, ponderadores o índices de relevancia.

Gasto climático y sistemas de información estadística vigentes a nivel internacional

Para avanzar en la comparabilidad entre los sistemas de clasificación y marcación del gasto es crucial que se basen en conceptos y criterios comunes. Por ello, es importante que estos sistemas concuerden con los sistemas estadísticos vigentes a nivel internacional. En especial, el sistema de clasificación climática debe concordar con el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE), el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) y el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP).

El SCAE es un sistema estadístico compuesto por un conjunto de cuentas que guían la recopilación de estadísticas e indicadores comparables y consistentes para formular políticas, pero también para realizar análisis e investigación. En temas ambientales y económicos, el SCAE es el estándar internacional adoptado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas (CENU). Además, el SCAE fue concebido como una cuenta satélite del SCN.

El MEFP integra las directrices internacionales sobre metodologías estadísticas emitidas por el FMI. El manual, que es de aplicación universal en todas las economías, ofrece principios para recopilar y presentar las estadísticas fiscales, y es central para comprender los aspectos de la política fiscal a corto plazo, el equilibrio entre el gasto público y los impuestos, y las preocupaciones de sostenibilidad fiscal a largo plazo (ONS, 2019). En 2014, el manual fue actualizado para armonizarlo con el SCN 2008. Asimismo, el MEFP incorporó el uso de la COFOG. En el marco de este documento, es importante que el sistema de clasificación o marcación se inserte en la arquitectura estadística reconocida a nivel internacional, donde cada pieza se encuentra interrelacionada con las demás. Esta coherencia se refleja en la estructura de la COFOG, que se utiliza en varios ministerios de Finanzas del mundo.

Relevancia de la clasificación con base en funciones

Los sistemas de clasificación financiera del sector público agrupan las partidas de ingresos y gastos según determinados criterios, cuyo ordenamiento se basa en aspectos comunes y diferenciados de las operaciones de gobierno. Sin embargo, para apoyar la formulación de políticas y evaluar los resultados del gasto público, los gobiernos también clasifican sus gastos en función de su finalidad. A tal efecto, la clasificación más utilizada es la COFOG (Eurostat, 2011). Se trata de una clasificación detallada de las funciones o los objetivos socioeconómicos de las entidades del sector público, que se expresan en los gastos presupuestarios que ejercen. Como el gasto en cambio climático es, en esencia, un gasto de tipo funcional, para clasificarlo se usa la COFOG, que, además, permite neutralizar los efectos de los cambios en la organización de un gobierno a otro.

Los enfoques metodológicos prevalecientes

De acuerdo con la información recopilada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en los países de ALC, en la región prevalecen cuatro enfoques: *i)* la metodología de los marcadores de Río de la OCDE (OCDE, 2011),¹ *ii)* la metodología CPEIR (PNUD, 2015), *iii)* la metodología COFOG ampliada propuesta por el BID (Pizarro et al., 2022) y *iv)* una serie de enfoques mixtos que combinan las metodologías anteriores y/o consideran otros sistemas de clasificación existentes.

Metodología de los marcadores de Río

Fue desarrollada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE para alinear la ayuda al desarrollo a las Convenciones de Río sobre cambio climático, diversidad biológica y desertificación (OCDE, 2011). El objetivo de los marcadores de Río es integrar las consideraciones medioambientales en la cooperación para el desarrollo, y monitorearlas, mediante la aplicación de definiciones estandarizadas a las cuentas públicas que facilitan la cuantificación y comparabilidad de los flujos financieros para el desarrollo entre los Estados miembros del CAD. Esta metodología sirvió como referencia para la elaboración de las metodologías CPEIR y COFOG ampliada.

La metodología de los marcadores de Río puntúa las actividades en función del objetivo del programa. Distingue tres categorías: *i) principal*, cuando la mitigación y adaptación al cambio climático se declara explícitamente como meta fundamental para la motivación, el diseño y el financiamiento de la actividad; *ii) significativa*, cuando la mitigación y adaptación al cambio climático se declara explícitamente como un objetivo, pero no es la motivación esencial y la actividad tiene otros fines, y *iii) sin incidencia*, cuando la actividad no persigue objetivos de mitigación o adaptación al cambio climático.

En esta metodología, la adaptación al cambio climático plantea un reto especial, ya que muchas actividades para el desarrollo pueden contribuir de distinta forma a la resiliencia. En tal sentido, la metodología recomienda la utilización de un enfoque de tres etapas: *i)* identificar los riesgos, las vulnerabilidades y los posibles impactos; *ii)* determinar si la actividad define la manera de abordarlos, y *iii)* establecer un vínculo entre los riesgos, las vulnerabilidades y los impactos identificados y las actividades específicas del proyecto o la actividad.

La calidad de la información recabada con esta metodología varía considerablemente por la ausencia de un sistema de control independiente, la falta de integración de este enfoque con otros sistemas estadísticos relevantes y la elevada discrecionalidad en su aplicación.²

¹ En 2016, la Unión Europea desarrolló una metodología para dar seguimiento y monitorear el gasto climático realizado bajo el Fondo Estructural y de Inversión del período 2014-20. Esta metodología no se describe en el presente documento debido a que esta se basa en los marcadores de Río.

² Una evaluación de 5.200 proyectos etiquetados como relevantes para la adaptación según esta metodología reveló que más del 70% no tenía una relación clara con la adaptación o carecía de información necesaria para su clasificación. La proporción de proyectos “sobrecodificados” o “maquillados de verde” oscilaba entre el 42% y el 100% de los donantes (Weikmans et al., 2017).

Metodología CPEIR

Es una herramienta de diagnóstico y evaluación del gasto climático que tiene los siguientes objetivos: *i)* evaluar las estrategias nacionales de respuesta al cambio climático; *ii)* mejorar la comprensión de las funciones y responsabilidades de las instituciones y sus mecanismos de coordinación para aplicar medidas climáticas; *iii)* cuantificar los gastos relacionados con el clima realizados a través del sistema presupuestario y de los canales extrapresupuestarios; *iv)* hacer un seguimiento del financiamiento climático; *v)* identificar las oportunidades y las limitaciones para integrar el cambio climático en las asignaciones presupuestarias y los gastos nacionales y subnacionales; *vi)* informar a los responsables de la toma de decisiones y a los socios para el desarrollo sobre la mejor manera de ampliar el acceso a financiamiento climático y su provisión para el país; *vii)* propiciar el fortalecimiento de la coordinación intergubernamental, al garantizar, especialmente, la participación de los ministerios de Finanzas y Planificación, así como del sector privado, de la sociedad civil y de los socios para el desarrollo; *viii)* evaluar el mecanismo de transferencia del financiamiento climático de los gobiernos subnacionales e identificar oportunidades para mejorarlo; *ix)* vincular las zonas vulnerables al cambio climático (por geografía, sector y grupos de población) y las respuestas climáticas, y *x)* reforzar la capacidad de las partes interesadas para formular propuestas políticas más informadas que atiendan al cambio climático y presenten beneficios económicos, sociales y de género colaterales.

El marco analítico del CPEIR tiene tres pilares fundamentales (PNUD, 2015), que se describen a continuación:

Análisis de políticas: Incluye la revisión del marco político de respuesta al cambio climático, de la estructura de seguimiento y de la forma en que los objetivos políticos se traducen en programas e instrumentos.



Análisis institucional: Un estudio de las funciones y responsabilidades de las instituciones y sus capacidades para formular, aplicar y coordinar las respuestas climáticas. Este pilar también comprende la revisión del proceso presupuestario y de planificación, y de sus vínculos con el financiamiento de las políticas y los programas de adaptación y mitigación frente al cambio climático, con fondos públicos y de los socios para el desarrollo.

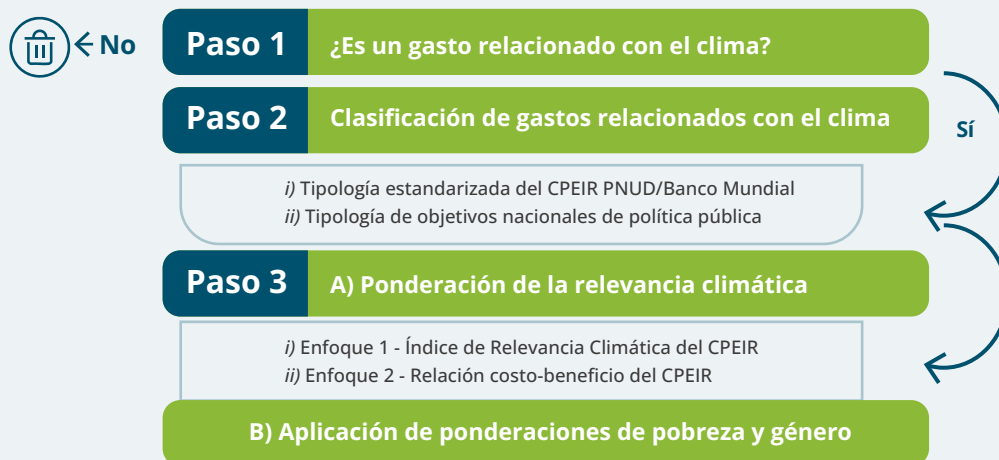


Análisis del gasto público climático: Este pilar cuantifica el gasto relevante para el clima del presupuesto nacional y mide las políticas fiscales (incentivos fiscales y subvenciones, entre otras) como parte de los instrumentos de financiamiento climático.



El análisis del gasto público climático se basa en una metodología que comprende tres etapas. En la primera, un grupo de expertos revisa los objetivos de los programas, los proyectos y las actividades a fin de determinar la relevancia climática del gasto. En la segunda etapa, se clasifican los gastos relevantes mediante la tipología del CPEIR o las metas de las políticas nacionales. Finalmente, se asignan pesos a los distintos rubros de gasto, en reconocimiento de que no todo el gasto tiene relevancia climática. A tal efecto se utiliza un índice de relevancia climática o la relación costo-beneficio ambiental (gráfico 1).

Gráfico 1. Etapas de la aplicación de la metodología CPEIR



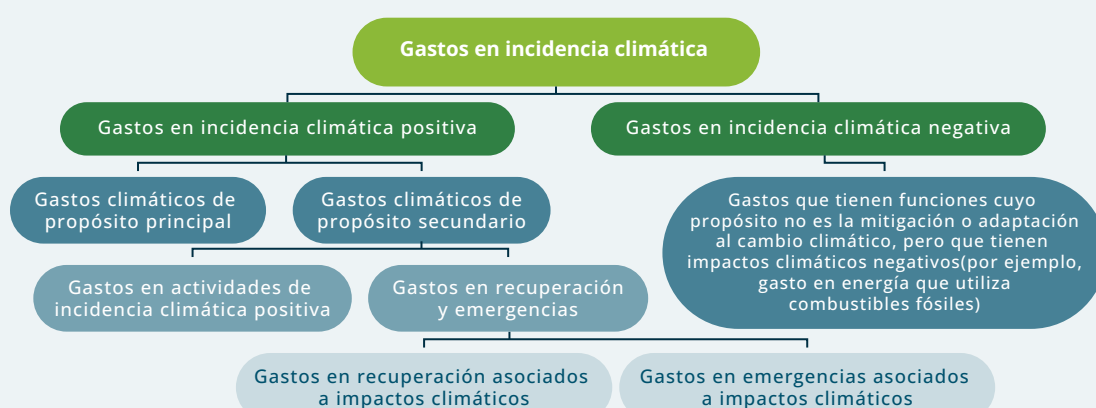
Fuente: PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2015. A Methodological Guidebook: Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR). Nueva York: PNUD. Disponible en: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/asia_pacific_rbap/RBAP-DG-2015-CPEIR-Methodological-Guidebook.pdf. CPEIR: Análisis del gasto público e institucionalidad para el clima (por sus siglas en inglés); PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Metodología COFOG ampliada

La metodología COFOG ampliada propuesta por el BID es compatible con el SCN (Naciones Unidas et al., 2009), el SCAE y el MEFP (FMI, 2014). Además, incorpora los aportes de la metodología de los bancos multilaterales de desarrollo para el monitoreo del financiamiento climático y la del CPEIR.

Consiste en implementar una matriz ampliada a la COFOG, que permite identificar los gastos según su propósito climático y detectar los gastos de incidencia negativa (gráfico 2).

Gráfico 2. Etapas de la aplicación de la metodología CPEIR



Fuente: Pizarro, R., R. Delgado, H. Eguino y C. Pimenta. 2022. Marco conceptual para la clasificación del gasto público en cambio climático. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0004449>. CPEIR: Análisis del gasto público e institucionalidad para el clima (por sus siglas en inglés).

La metodología se aplica de la siguiente manera: *i)* se identifican los gastos y las actividades según su propósito, *ii)* se reclasifican los gastos climáticos de propósito principal a partir de una apertura de la COFOG y *iii)* se elabora la matriz ampliada para dar cuenta de los gastos funcionales de incidencia climática (positivos y negativos) totales. La metodología no altera la clasificación vigente en el país y se puede aplicar de forma *ex ante* o *ex post*. La primera alternativa supone incorporar la dimensión funcional a los registros contables básicos. Específicamente, se requiere agregar la clasificación climática en el sistema de clasificación presupuestaria vigente. La segunda alternativa implica marcar y reclasificar gastos ya clasificados de manera *ex post*, lo cual debería hacerse con la participación de los ministerios que conocen el objetivo de los gastos sectoriales.

Comparación de metodologías

El cuadro 1 presenta una comparación simple de las tres metodologías descritas en este estudio. Se observa que todas permiten identificar el gasto climático de propósito principal e incidencia positiva, a la vez que se pueden aplicar de manera *ex post*. En el caso de la metodología COFOG ampliada, además permite determinar el gasto climático de propósito secundario, aplicar el gasto de incidencia climática negativa de manera *ex ante* o *ex post*, e integrarla con otros sistemas estadísticos.

Cuadro 1. Comparación de metodologías de marcación de gasto climático

Características	Marcadores de Río	CPEIR	COFOG ampliada
<i>Propósito del gasto</i>			
Principal	+	+	+
Secundario			+
<i>Incidencia</i>			
Positiva	+	+	+
Negativa			+
<i>Aplicación</i>			
<i>Ex ante</i>			+
<i>Ex post</i>	+	+	+
Integración a otros sistemas estadísticos			+

Fuente: elaboración propia.

COFOG ampliada: clasificación de funciones de gobierno para catalogar el gasto climático; CPEIR: Análisis del gasto público e institucionalidad para el clima (por sus siglas en inglés).

Si bien algunas de estas metodologías constituyen un avance importante y necesario, afrontan una serie de restricciones:

- **Desvinculación de otros sistemas estadísticos:** Con excepción de la metodología COFOG ampliada, los demás sistemas de marcadores del gasto climático no han sido diseñados para que la información generada sea compatible con otros sistemas estadísticos. Se espera que los sistemas de clasificación del gasto climático coincidan con el SCN, el SCAE y el MEFP, pero esto solo ocurre con la metodología COFOG ampliada.
- **Falta de comparabilidad de los datos sobre gastos climáticos:** La dificultad se origina en la ausencia de conceptos y criterios comunes de clasificación del gasto climático. La adopción de metodologías *ad hoc* por parte de varios países de la región agudiza el problema, puesto que no están conectadas con los principios que rigen el SCN, el SCAE y el MEFP.
- **Falta de continuidad de los ejercicios de marcación del gasto climático:** En algunos casos, se observa que los ejercicios de marcación del gasto climático se realizan de manera *ad hoc*, a partir del impulso de un donante o de financiadores externos. Esto hace que la recopilación de información sea esporádica o discontinua, lo cual dificulta el análisis de la evolución y las tendencias del gasto climático, que constituyen factores importantes para lograr mejor asignación y mayor efectividad del gasto.

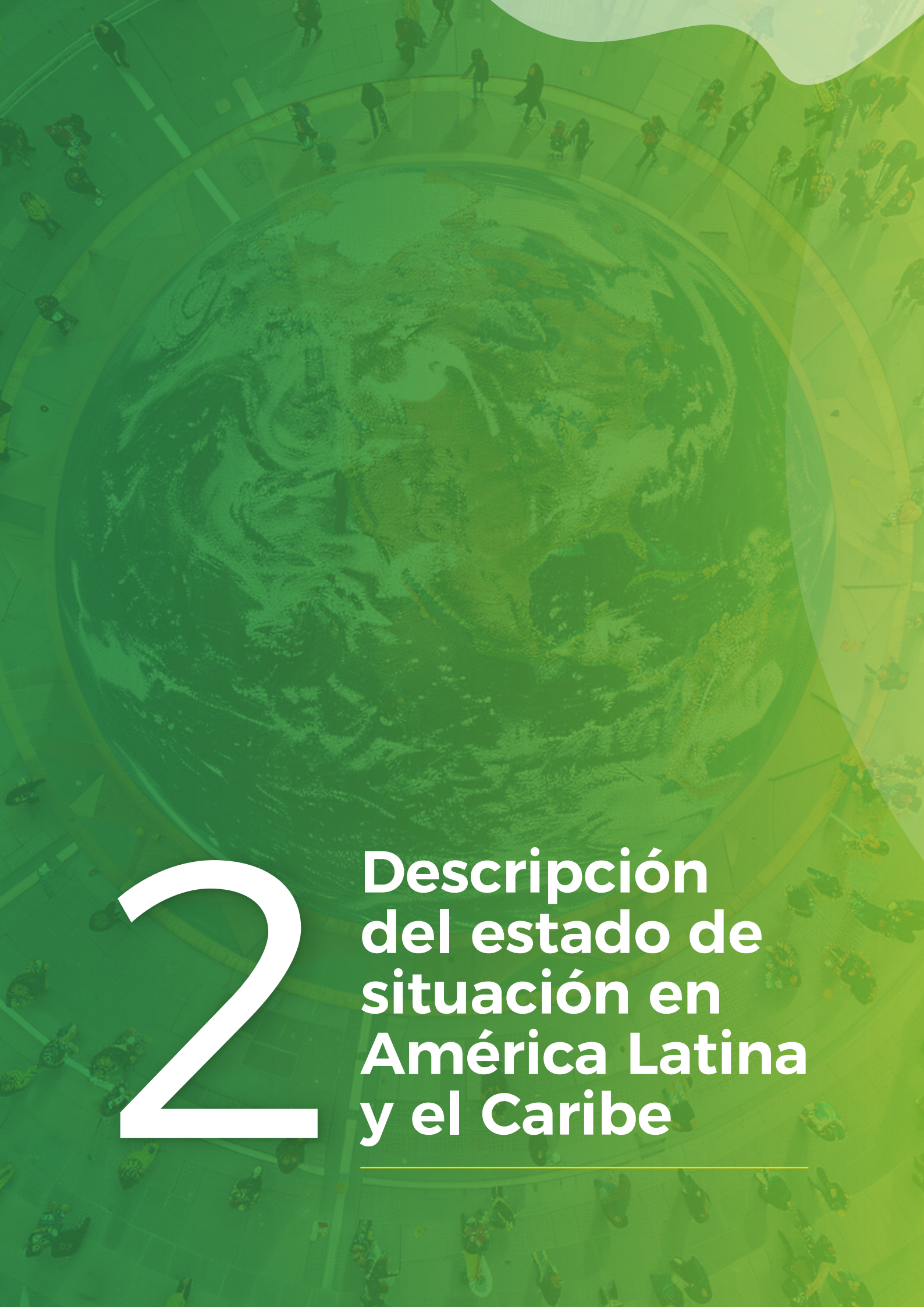
Iniciativas internacionales orientadas a la estandarización

A nivel internacional existe un creciente reconocimiento de la necesidad de establecer criterios y estándares comunes para identificar el gasto público climático. En ese sentido, la iniciativa de cierre de brechas de información del G20 (*G20 Data Gaps Initiative*) recomienda perfeccionar los sistemas de clasificación presupuestaria para mejorar la información estadística de los gastos climáticos.

Esta recomendación establece la necesidad de desarrollar y difundir estimaciones de gastos corrientes y de capital destinados a la mitigación y adaptación al cambio climático y, a su vez, asegurar su adecuada disseminación. El grupo de trabajo a cargo de la implementación de esta recomendación, liderado por el FMI, finalizará su tarea en 2027 con la entrega de una guía metodológica consensuada y congruente con otros sistemas de información estadística, en particular, el SCAE,³ el SCN y el MEFP, entre otros.

Uno de los avances realizados hasta la fecha (enero de 2024) es el acuerdo para aplicar una metodología que distinga entre gasto climático de propósito principal y secundario y que se base en una cuenta satélite de la COFOG. Esta iniciativa considera la propuesta desarrollada por el BID en los documentos técnicos *Marco conceptual para la clasificación del gasto público en cambio climático* (Pizarro et al., 2022) y *Marcadores presupuestarios de cambio climático* (Pizarro et al., 2021).

³ El SCAE es un marco estadístico constituido por un exhaustivo conjunto de cuadros y cuentas que guían la compilación de estadísticas e indicadores comparables y consistentes para formular políticas y realizar análisis e investigación.

An aerial photograph of a large globe situated in a public square, surrounded by many people walking. The image is overlaid with a semi-transparent green filter. The globe is the central focus, showing the Americas. The people are small figures around the perimeter of the globe, emphasizing its scale.

2

Descripción del estado de situación en América Latina y el Caribe

A

ctualmente, de los 26 países de la región, 10 cuentan con marcadores, 5 disponen de clasificadores presupuestarios del gasto climático y otros 3 se encuentran en fase de preparación. A continuación, se detallan los países que han optado por el uso de estos instrumentos presupuestarios (gráfico 3).

Gráfico 3. Mapa jerárquico general del problema

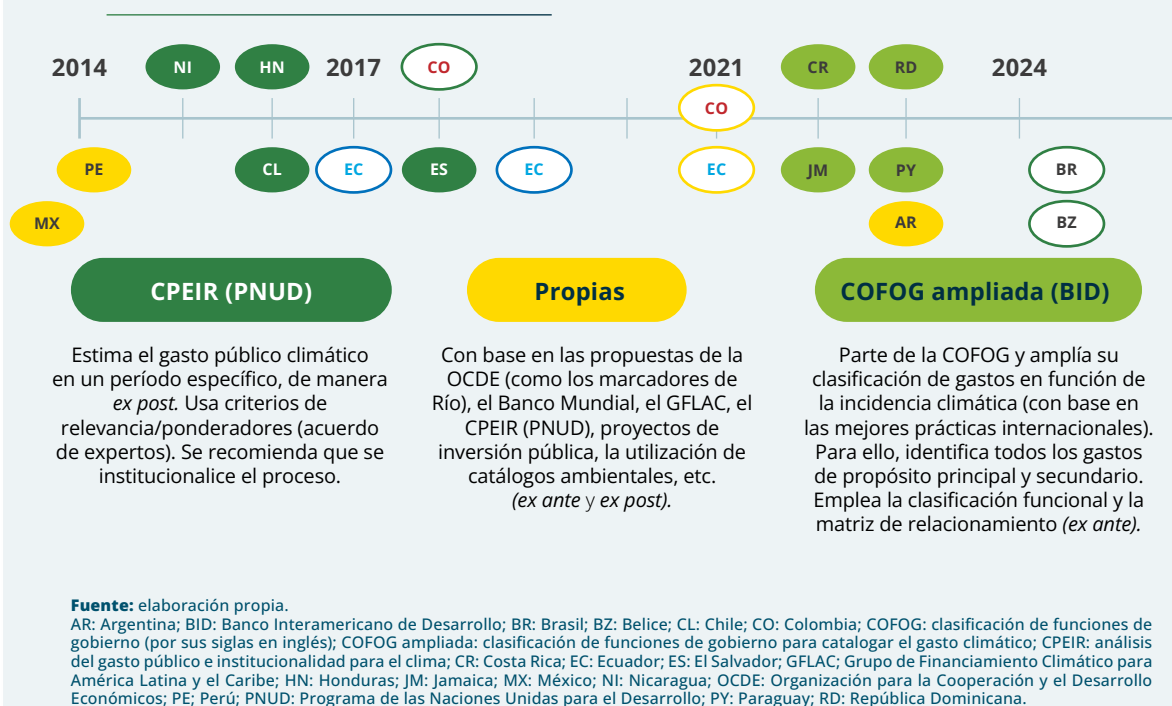


Fuente: elaboración propia.

Nota: Panamá está elaborando una actualización del marcador que utiliza, pero a septiembre de 2023 aún no la había publicado.

En cuanto a las metodologías empleadas, prevalecen la CPEIR y la COFOG ampliada, en tanto que un tercer grupo de países aplica metodologías mixtas o propias. Hasta 2019, la tendencia era estimar el gasto público climático *ex post* a partir del enfoque CPEIR: Chile aplicó esta herramienta en 2016; Colombia, en 2018; Ecuador, en 2017 y 2019; El Salvador, en 2018; Honduras, en 2016, y Nicaragua, en 2015. En 2021, Colombia y Ecuador también adoptaron el CPEIR, pero incorporaron cambios para crear sus propias metodologías. Desde 2022, se observa una tendencia al uso de clasificadores presupuestarios, generalmente basados en la COFOG ampliada, como demuestran los casos de Argentina (parcial, 2023), Costa Rica (2022), Paraguay (2023) y República Dominicana (2023), pero también los de Belice, Brasil y Jamaica, que se encuentran en fase de preparación (gráfico 4). Lo anterior denota que existe un interés de los países de la región en integrar sistemas de clasificación y marcación del gasto climático en el proceso presupuestario, en especial durante la preparación del presupuesto.

Gráfico 4. Cronología de la implementación de enfoques metodológicos para la estimación del gasto climático en países de la América Latina y el Caribe



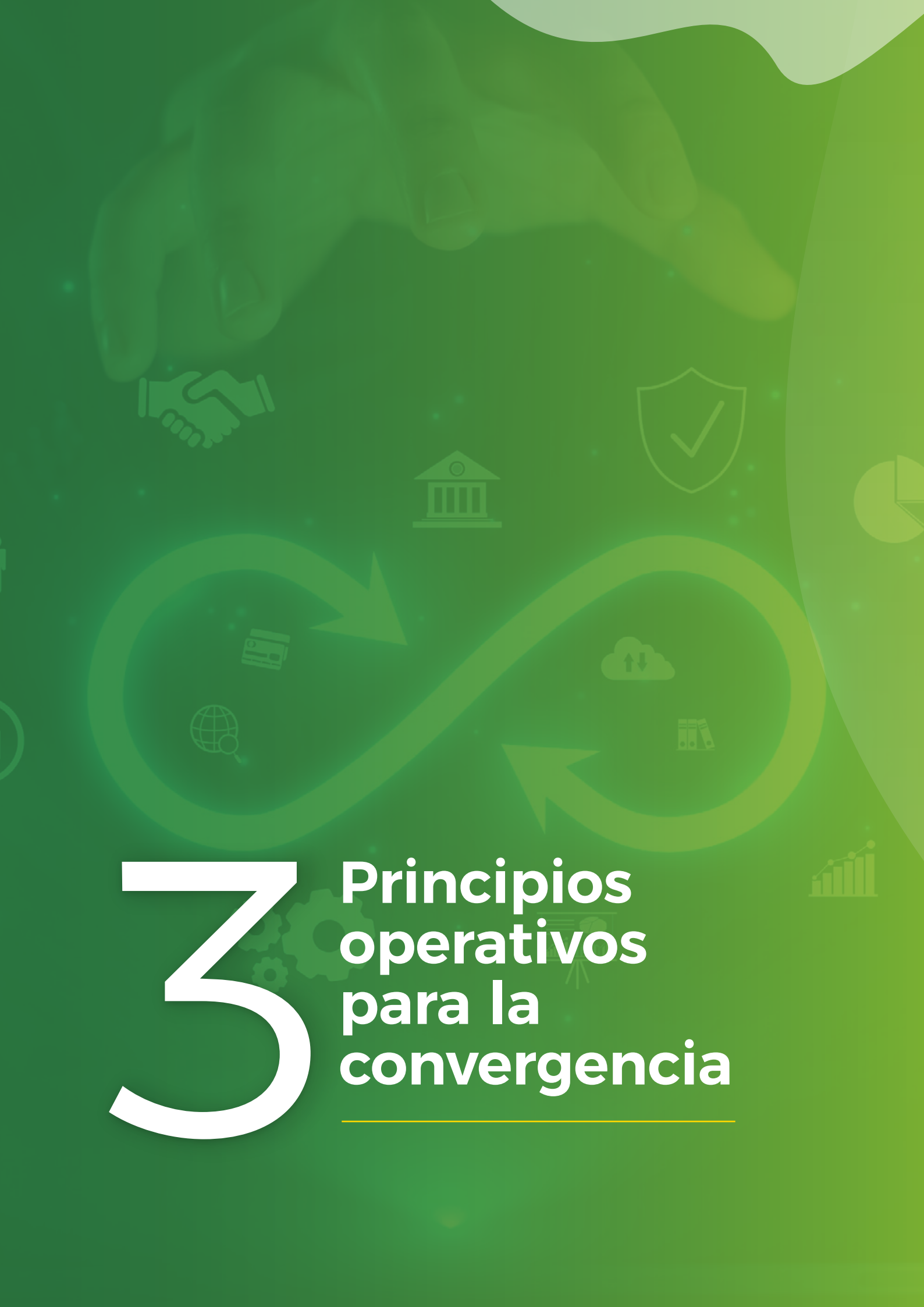
La mayoría de los países (12) identifica, registra o marca el gasto relacionado con el clima a partir de la categoría programática de mínimo nivel (actividad).⁴ Dos países consideran programas, proyectos y actividades, y solo uno realiza la identificación a nivel de programa. Respecto del nivel de cobertura de la estimación del gasto público climático, en la mayor parte de los países (10) abarca el gobierno central. Los países que incluyen gobiernos locales y otras entidades autónomas en la estimación son: Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Perú.

En tanto, la mayoría de los países (13) contempla el gasto corriente y el de inversión en la estimación del gasto público climático, mientras que Chile, Colombia y Panamá solo consideran el gasto de inversión.

La mayor parte de los países (11) solo estima el gasto público climático con incidencia positiva, pero Costa Rica, México, Paraguay y República Dominicana también incluyen la estimación del gasto con incidencia o impacto negativos.

En general, los países (13) publican las estimaciones del gasto público climático en el sitio web institucional del ministerio de Hacienda o Finanzas, o en la página web de la Dirección de Presupuesto, lo cual favorece la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, hay países que tienen sitios web de transparencia o datos abiertos (México y Perú), que también reportan el gasto público calculado. Los países presentan la información de las estimaciones de gasto público climático de manera anual y, la mayoría, de forma consolidada (gasto público climático total) y a nivel de categoría (mitigación, adaptación y mixto).

⁴ Argentina, Bahamas, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.



3

Principios operativos para la convergencia

Para establecer lineamientos metodológicos que aporten a una mayor comparabilidad de la información sobre el gasto público climático en la región, es importante que los países adopten principios operativos que guíen la identificación y clasificación de este gasto. A tal efecto, a continuación, se presenta un conjunto de principios que pueden contribuir a la convergencia paulatina en un sistema de información común, con independencia de los avances ya realizados en la aplicación de los sistemas de clasificación y marcación del gasto climático.

Principio 1. Establecer objetivos comunes: El sistema de clasificación del gasto climático debe responder tanto a objetivos comunes como a necesidades específicas de los países. Los objetivos comunes se relacionan con la identificación y la cuantificación del gasto público climático y la posibilidad de informar sobre el avance del país respecto de las metas establecidas en el marco del Acuerdo de París. Los objetivos específicos se vinculan con la necesidad de mejorar la asignación y la efectividad del gasto climático, propiciar la alineación del gasto a las estrategias y políticas climáticas del país, contar con información útil para acceder a financiamiento y facilitar la rendición de cuentas.

Principio 2. Adoptar definiciones comunes: El sistema de clasificación debe basarse en definiciones aceptadas a nivel internacional y coherentes con los sistemas de información ambiental y financiera más importantes del mundo. Además de incorporar definiciones comunes en materia de adaptación, mitigación y gestión de desastres, es fundamental que los países usen los mismos conceptos en temas como propósito principal y secundario, gasto de incidencia climática positiva o negativa, entre otros.⁵

Principio 3. Usar como base la clasificación funcional del gasto: La clasificación funcional del gasto proporciona información sobre el propósito del gasto (FMI, 2014). En consecuencia, este tipo de clasificación es congruente con la identificación y clasificación del gasto climático. Además, la clasificación funcional se puede aplicar de forma cruzada a fin de mostrar el tipo de transacciones realizadas para llevar a cabo una determinada función (FMI, 2014).

Principio 4. Distinguir entre gastos de propósito principal y secundario: Se define como gastos climáticos de propósito principal los que el mandante designa explícitamente en una declaración oficial, legislación o política, orientados en particular a la acción climática. A su vez, estos gastos pueden tener como propósito la acción climática en mitigación, adaptación o fines mixtos. No obstante, existen gastos cuyo propósito principal no es la acción climática, pero contienen actividades que por su naturaleza técnica tienen incidencia climática. Estos se consideran gastos de propósito secundario y pueden ser identificados y marcados mediante la matriz ampliada de la COFOG.

Principio 5. Diferenciar gastos de incidencia positiva y negativa: Para cuantificar el gasto climático neto hay que diferenciar los gastos de incidencia positiva y los de incidencia negativa. Los segundos se refieren a los que tienen impacto negativo en materia de mitigación, adaptación o fines mixtos. Algunos ejemplos de gastos de incidencia climática negativa son los subsidios a los combustibles, las inversiones en el sector de hidrocarburos, los gastos en plantas de carbón, entre otros. La cuantificación de los gastos de incidencia positiva y negativa también es esencial para evaluar la coherencia de las acciones de política fiscal climática.

⁵ Para acceder a una descripción detallada de estas definiciones, véase Pizarro et al. (2022).

Principio 6. Garantizar la integración del sistema de clasificación con otros sistemas estadísticos: Las metodologías de clasificación o etiquetado del gasto climático deben estar conectadas con normas y sistemas de clasificación estadística reconocidos o aceptados a nivel internacional. Esto es importante porque la falta de coherencia metodológica dificulta la extracción de datos de múltiples fuentes, un aspecto clave al analizar los fenómenos del cambio climático. Específicamente, es central que los sistemas de clasificación del gasto climático sean congruentes con el sistema de estadísticas del sector público (FMI, 2014), el SCN (Naciones Unidas et al., 2009; Naciones Unidas, 2000) y el SCAE. Además, esta integración facilita el uso de la información generada con fines analíticos.

Principio 7. Propiciar el relevamiento sistemático y periódico de la información: Los ejercicios de codificación y etiquetado presupuestario deberían integrar las tareas habituales de los órganos responsables de mantener las estadísticas gubernamentales debido a que la aplicación esporádica o *ad hoc* es costosa, suele tener una cobertura temporal limitada, depende muchas veces del financiamiento de los donantes y su aplicación analítica o su influencia en la elaboración de políticas son escasas.

Principio 8. Integrar el sistema de clasificación y marcación del gasto climático a las normas y los procesos de los sistemas que rigen la administración financiera pública: La adopción de un sistema de clasificación del gasto climático debe basarse en los instrumentos normativos y operativos que rigen la gestión financiera pública y, en especial, el funcionamiento del sistema integrado de administración financiera. Por este motivo, la definición de las herramientas de clasificación y marcación del gasto climático debe ser encarada por el ente rector del sistema de presupuesto que, a su vez, se encarga de que la información generada se incorpore en los sistemas de administración financiera vigentes en el país.



4

Líneas de acción

Al considerar los principios operativos descritos y las iniciativas internacionales orientadas a la armonización de la estimación del gasto climático, la metodología COFOG ampliada emerge como un marco de referencia útil que puede guiar el tránsito gradual hacia un sistema de información común y robusto en los países de ALC.

Con este referente, se propone una secuencia de acciones destinadas a lograr la armonización que los países pueden implementar, en función del punto de partida y el grado de desarrollo y homologación de la COFOG respecto de los estándares establecidos en el MEFP del FMI (2014).

En esta última dimensión, Podestá (2023) encuentra que todos los países de la región han implementado la COFOG, al menos, al primer nivel de desagregación. No obstante, la mayoría debe realizar esfuerzos adicionales para producir información a un nivel mayor de desagregación a fin de aplicar la metodología COFOG ampliada.

Al respecto, las líneas de acción sugeridas se agrupan de acuerdo con la situación de partida, tal como se detalla a continuación.

Países con marcador presupuestario de gasto climático

- Continuar el desarrollo y la homologación del sistema COFOG con miras a equiparlo al MEFP (2014) y adoptarlo como sistema de clasificación oficial.
- Desarrollar actividades de capacitación en los sistemas de clasificación COFOG y COFOG ampliada.
- Realizar un diagnóstico de la COFOG para evaluar su grado de desagregación y la aplicación de la metodología COFOG ampliada.
- Planificar el desarrollo de un nuevo clasificador de gasto climático, a partir de la metodología COFOG ampliada.
- Implementar gradualmente el sistema COFOG ampliada, con base en los avances realizados en los sistemas de marcadores. Es decir, que el sistema de marcadores sirve para validar la información sobre gasto de propósito principal y se incorporan los conceptos de gasto de propósito secundario y gasto climático con impacto positivo y negativo.

Países sin sistema de clasificación, interesados en aplicar la COFOG ampliada

- Continuar el desarrollo y la homologación del sistema COFOG con miras a equiparlo al MEFP (2014) y adoptarlo como sistema de clasificación oficial.
- Desarrollar actividades de capacitación en los sistemas de clasificación COFOG y COFOG ampliada.
- Realizar un diagnóstico de la COFOG para evaluar su grado de desagregación y la aplicación de la metodología COFOG ampliada.
- Planificar el desarrollo de un nuevo clasificador de gasto climático, a partir de la metodología COFOG ampliada.
- Implementar gradualmente el sistema COFOG ampliada, empezando por el gobierno central, para luego transitar al gobierno general y posteriormente incorporar las corporaciones públicas.

Países que implementaron la COFOG ampliada

- Extender la cobertura de la COFOG y la COFOG ampliada al gobierno general e incorporar de forma paulatina las corporaciones financieras y no financieras en el sistema de clasificación del gasto climático.
- Desarrollar el sistema de clasificación dentro de los sistemas de monitoreo, reporte y verificación (MRV) previstos en el Acuerdo de París.
- Desarrollar capacidades para evaluar el gasto climático.
- Aplicar, en modo piloto, modelos de evaluación del gasto climático estimado con la metodología COFOG ampliada.

Conclusiones

La armonización de los sistemas de clasificación y marcación del gasto climático y la consecuente comparabilidad de la información conllevan una serie de beneficios: *i)* facilitan la identificación de mejores prácticas a nivel internacional al habilitar la comparación del gasto climático entre pares, *ii)* fomentan la confianza y la transparencia entre los países al proveer una base para evaluar la equidad y la adecuación de las contribuciones financieras a los objetivos climáticos globales, y *iii)* permiten la evaluación de los esfuerzos colectivos para la consecución de metas establecidas en acuerdos climáticos internacionales, entre otros.

Los países de América Latina y el Caribe han registrado importantes avances en la estimación del gasto público climático. No obstante, existen retos significativos para alcanzar la armonización de los sistemas utilizados para identificar y estimar el gasto climático a nivel regional. Ante la ausencia de un estándar aceptado a nivel internacional, los países de la región han empleado enfoques metodológicos heterogéneos. Más aún, la aplicación muestra diferencias en términos de alcance, cobertura institucional y regularidad de publicación.

Con este punto de partida, el documento presenta lineamientos o principios operativos para que los países puedan lograr la comparabilidad de la información y, a su vez, el acceso a información analítica suficiente para evaluar la efectividad de sus políticas climáticas y monitorear los riesgos fiscales asociados al cambio climático.

El análisis de las metodologías prevalecientes en la región indica que la COFOG ampliada, creada por el BID, constituye una referencia útil que puede guiar las líneas de acción para modernizar los instrumentos que se emplean actualmente y a la cual los países pueden alinearse. Las principales ventajas que ofrece esta metodología son: la identificación del gasto climático de propósito principal y secundario, la identificación del gasto de incidencia climática negativa, la flexibilidad para ser aplicada de manera *ex ante* y *ex post*, y su integración con otros sistemas estadísticos. Además, esta metodología, que ha sido implementada en varios países de la región en años recientes, es compatible con las iniciativas internacionales orientadas a la armonización que se encuentran en desarrollo.

Al margen de las metodologías que cada país adopte, su implementación debe incluir la formación de los funcionarios responsables de esta tarea, tanto en los ministerios de Economía y Finanzas, como en los sectoriales, los gobiernos subnacionales y las entidades autónomas, a fin de construir y mejorar las capacidades institucionales requeridas para la correcta identificación de recursos relacionados con el cambio climático.

La modernización de los sistemas de estimación del gasto público climático debe ser acompañada del fortalecimiento de los mecanismos de evaluación destinados a medir la eficiencia del gasto y proveer información para la toma de decisiones. Esta evaluación se debe realizar en el marco de una estrategia más amplia de políticas públicas, que integre instrumentos regulatorios, fiscales y financieros capaces de catalizar la inversión privada, un elemento clave para cerrar las brechas de financiamiento y viabilizar la transición hacia economías descarbonizadas y resilientes al cambio climático.

Referencias

Banco Mundial. 2021. Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience. Equitable Growth, Finance and Institutions Insight - Governance. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en:

<http://hdl.handle.net/10986/35174>.

Eurostat. 2011. Manual on Sources and Methods for the Compilation of COFOG Statistics: Classification of the Functions of Government (COFOG). Luxemburgo: Unión Europea. Disponible en:

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-RA-11-013>.

FMI (Fondo Monetario Internacional). 2014. Manual de estadísticas de finanzas públicas. Washington, D.C.: FMI. Disponible en:

https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/m anual/2014/gfsm_2014_spa.pdf.

Naciones Unidas. 2000. Classifications of expenditure according to purpose. División de Estadística de las Naciones Unidas. Informes Estadísticos Serie M n.º 84. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/409196>.

Naciones Unidas, Comisión Europea, FMI (Fondo Monetario Internacional), OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), Banco Mundial. 2009. System of National Accounts 2008. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2011. *OECD DAC Rio Markers for Climate Handbook*. París: OCDE. Disponible en: https://capacity4dev.europa.eu/library/rio-markers-handbook-oecd-dac-climate-markers_en.

ONS (Office for National Statistics). 2019. International Monetary Fund's Government Finance Statistics framework in the public sector finances. Londres: ONS.

Pizarro R., R. Delgado, H. Eguino y A. Lopes. 2021. Marcadores presupuestarios de cambio climático: Conexiones entre los sistemas de clasificación financiera y ambiental, Washington, D.C.: BID. Disponible en:

<http://dx.doi.org/10.18235/0003021>.

Pizarro, R., R. Delgado, H. Eguino y C. Pimenta. 2022. Marco conceptual para la clasificación del gasto público en cambio climático. Washington, D.C.: BID. Disponible en:

<http://dx.doi.org/10.18235/0004449>.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2015. A Methodological Guidebook: Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR). Nueva York: PNUD. Disponible en: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/asia_pacific_rbap/RBAP-DG-2015-CPEIR-Methodological-Guidebook.pdf.

Podestá, A. 2023. Gasto público en América Latina y el Caribe: sistemas de clasificación para analizar la asignación de recursos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Documentos de Proyectos 68758. Santiago: CEPAL.

Weikmans, R., J. Timmons Roberts, J. Baum, M.C. Bustos y A. Durand. 2017. Assessing the Credibility of How Climate Adaptation Aid Projects are Categorized. *Development in Practice*. 27(4):458-71.

