



# INTEGRACIÓN DE LA ACCIÓN CLIMÁTICA EN LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA: LECCIONES DE PARAGUAY Y COSTA RICA

PLATAFORMA REGIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO | MINISTERIOS DE HACIENDA, ECONOMÍA Y FINANZAS





# INTEGRACIÓN DE LA ACCIÓN CLIMÁTICA EN LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA: LECCIONES DE PARAGUAY Y COSTA RICA

PLATAFORMA REGIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO | MINISTERIOS DE HACIENDA,  
ECONOMÍA Y FINANZAS

**Autores:**

Huáscar Eguino, Raúl Delgado, Daniela Torres, Rudy Loo-Kung, Asier Rodríguez,  
Juan José Galeano y Adriana Samaniego.

**Clasificaciones JEL:** H50, H60, H61, H83, O54, Q54, Q56, Q58.

**Palabras clave:** gestión financiera pública, gestión fiscal verde, gasto público, presupuestación verde, acción climática, cambio climático, PEFA Clima, evaluación, Paraguay, Costa Rica.

Copyright © 2024 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.

Nótese 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](http://www.iadb.org)

**Colaboradores externos:**

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller (A&S Information Partners, LLC).  
Revisión editorial: Claudia M. Pasquetti y Bettina Fallik.  
Diagramación: Darwin Cardona.



# Índice

---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Reconocimientos</b> .....  | <b>05</b> |
| <b>1. Introducción: El grupo de trabajo sobre gestión financiera pública</b> .....              | <b>06</b> |
| <b>2. Importancia de la gestión financiera pública para la acción climática</b> .....           | <b>08</b> |
| 2.1 ¿Qué es el PEFA Clima? .....  | <b>10</b> |
| <b>3. Aplicación del PEFA Clima en Paraguay</b> .....   | <b>15</b> |
| 3.1 Proceso de evaluación en Paraguay .....   | <b>16</b> |
| 3.2 Principales resultados del PEFA Clima en Paraguay .....                                     | <b>16</b> |
| 3.3 Avances no capturados en el PEFA Clima aplicado en Paraguay .....                           | <b>22</b> |
| <b>4. Aplicación del PEFA Clima en Costa Rica</b> .....   | <b>24</b> |
| 4.1 Proceso de evaluación en Costa Rica .....   | <b>25</b> |
| 4.2 Principales resultados del PEFA Clima en Costa Rica .....                                   | <b>25</b> |
| 4.3 Avances no capturados en el PEFA Clima aplicado en Costa Rica .....                         | <b>30</b> |
| <b>5. Principales lecciones aprendidas y recomendaciones</b> .....                              | <b>32</b> |
| <b>6. Lineamientos para integrar la acción climática en la gestión financiera pública</b> ..... | <b>34</b> |
| <b>7. Referencias bibliográficas</b> .....  | <b>37</b> |



# Reconocimientos

---

Este producto ha sido preparado para el Grupo de Trabajo 3 –sobre gasto público– de la Plataforma Regional de Cambio Climático de Ministerios de Hacienda, Economía y Finanzas, y ha sido elaborado bajo el liderazgo del Ministerio de Economía y Finanzas del Paraguay, con el apoyo del Ministerio de Hacienda de la República Dominicana en su calidad de Presidente de la Plataforma para el periodo 2022-23, y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su calidad de Secretaría Técnica.

Desde el Ministerio de Economía y Finanzas de Paraguay, la elaboración del documento fue liderada por Juan José Galeano y Adriana Samaniego. El documento fue redactado por Huáscar Eguino, y tuvo aportes de Raúl Delgado, Daniela Torres, Rudy Loo-Kung y Asier Rodríguez, todos del BID.

## Acerca de la Plataforma

La Plataforma Regional de Cambio Climático de los Ministerios de Hacienda, Economía y Finanzas de América Latina y el Caribe (ALC) es un espacio de intercambio de conocimiento y un mecanismo de trabajo colaborativo único en su tipo, que busca fortalecer las políticas económicas y fiscales en la región para abordar los retos que el cambio climático demanda. Establecida en agosto de 2022 con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Plataforma está conformada y liderada por 26 países miembros regionales del BID, los cuales representan más del 98% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y más del 90% del producto interno bruto (PIB) de ALC. Esta iniciativa recibe financiamiento del Fondo de Fomento a la Política Fiscal para el Cambio Climático en América Latina y el Caribe, administrado por el BID y financiado por la Iniciativa Internacional del Clima (IKI) del Ministerio Federal de Economía y Protección del Clima de Alemania.





.....

# INTRODUCCIÓN: EL GRUPO DE TRABAJO SOBRE GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA



# 1. Introducción: El grupo de trabajo sobre gestión financiera pública

Este documento tiene como propósito presentar los avances del grupo de trabajo sobre gestión del gasto público y cambio climático (Grupo de Trabajo 3), que fue establecido en el marco de la Plataforma Regional de Cambio Climático de Ministerios de Hacienda, Economía y Finanzas, bajo el liderazgo del Ministerio de Hacienda del Paraguay.

La integración de la acción climática en la gestión financiera pública (GFP) es una tarea compleja que debe ser abordada de forma ordenada, integral y con base en una perspectiva de mediano plazo. Este documento muestra dos casos de aplicación de la metodología de evaluación de la gestión financiera pública para el cambio climático (PEFA Clima) que, en su conjunto, ilustran cómo diseñar una hoja de ruta para integrar los temas climáticos en la planificación, la programación, la ejecución y la rendición de cuentas de los recursos públicos. Los casos seleccionados corresponden a los ministerios de Hacienda de Paraguay y Costa Rica, países que ya vienen realizando importantes mejoras en las normas, los procesos y los sistemas que rigen la GFP y que, más recientemente, se han embarcado en incorporar en ellos la dimensión climática.



El documento ilustra cómo se puede estructurar un plan de acción usando como base el diagnóstico realizado con la aplicación de la metodología PEFA Clima y las mejores prácticas internacionales en la materia. El estudio finaliza destacando la importancia de incluir el módulo climático en las evaluaciones basadas en la metodología PEFA, ya que esto facilita que los esfuerzos de modernización de la GFP incorporen la dimensión climática en todas las regulaciones, procesos y sistemas que soportan la administración financiera pública.

Este documento consta de las siguientes secciones: i) la revisión de la importancia de la gestión financiera pública para la acción climática; ii) la presentación de la herramienta de diagnóstico PEFA Clima; iii) los principales resultados de aplicación del PEFA Clima en Paraguay y Costa Rica; iv) las lecciones aprendidas de la aplicación del PEFA Clima, y v) un conjunto de consideraciones finales sobre las acciones que se podrían seguir para integrar la dimensión climática en la GFP.





# 2



## **IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA PARA LA ACCIÓN CLIMÁTICA**



## 2. Importancia de la gestión financiera pública para la acción climática

El cambio climático y la pérdida de biodiversidad están provocando transformaciones profundas en la sociedad y la economía a nivel mundial. En respuesta a dichos cambios, los países han establecido estrategias climáticas y han asumido compromisos en el marco del Acuerdo de París. El área fiscal y el ámbito de la GFP tienen un papel fundamental que cumplir en la implementación de estas estrategias y el logro de los correspondientes compromisos, particularmente si se considera que su adecuada conducción promueve una mejor integración de la acción climática 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 ([Pimenta, 2022](#)).

En virtud de la importancia que tiene la GFP para la acción climática, varios países y organismos internacionales vienen realizando acciones para promover la llamada GFP Verde, expresión que en este documento se utiliza para referirse a toda iniciativa encaminada a integrar la acción climática (y la biodiversidad) en las políticas, las normas, los procedimientos, los procesos y los sistemas que rigen las prácticas de gestión fiscal.

Si bien las prácticas de GFP Verde son relativamente recientes, existe consenso en que se trata de un tema de creciente interés y relevancia para todos los países. De acuerdo con la publicación *Government at a Glance* (OCDE, 2021), en 2020, 14 de los 35 países (40%) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) mostraron avances en materia de presupuestación verde (green budgeting), y nueve indicaron que planeaban introducirlas en el futuro próximo (26%). La implementación de estas prácticas implica contar con estrategias nacionales de cambio climático y medio ambiente, herramientas de presupuestación verde, como clasificadores o marcadores presupuestarios, procedimientos para informar sobre el uso de los recursos de incidencia climática y un marco presupuestario moderno que vincule la planificación estratégica y la presupuestación con los desafíos del cambio climático (Pimenta, 2022), (Pizarro et.al, 2021).

En línea con la OCDE (2021), entre las principales herramientas de formulación de políticas presupuestarias verdes cabe citar: los marcos de gasto de mediano plazo verdes (MGMP Verdes), los clasificadores del gasto climático, las evaluaciones de políticas y del impacto ambiental, las revisiones del gasto climático, y los estados contables verdes. La adopción de estas herramientas se viene realizando de manera gradual y en función a los avances de los distintos países en las diferentes dimensiones de la GFP. Por este motivo, resulta de interés conocer las metodologías que se utilizan para observar los avances de los países en materia de GFP Verde.

A continuación, se presenta la principal metodología de diagnóstico que los países están aplicando para determinar su grado de progreso de la GFP Verde. Esta se conoce con el nombre de Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, por sus siglas en inglés) y abarca un módulo climático (PEFA Clima).

Si bien la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe cuentan con una evaluación de su GFP realizada a partir de la metodología del PEFA tradicional,<sup>1</sup> solo dos han aplicado el módulo climático (Costa Rica y Paraguay), debido a que se trata de un instrumento relativamente nuevo (2020). En esta sección se presenta brevemente la metodología del PEFA Clima (PEFA Secretariat, 2020), se muestran los resultados de su aplicación en Paraguay (2022) y Costa Rica (2022), así como los avances más recientes de estos dos países, y se extraen conclusiones que podrían ser de utilidad para otros países interesados en aplicar esta misma metodología.

<sup>1</sup> De acuerdo con el sitio web del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, por sus siglas en inglés), con excepción de Venezuela, todos los países de América Latina y el Caribe han realizado en algún momento una evaluación de su gestión financiera pública (GFP) utilizando este instrumento (Countries Regions | Public Expenditure and Financial Accountability [PEFA]).



## 2.1 ¿Qué es el PEFA Clima?

El PEFA brinda un marco de referencia para evaluar las fortalezas y las debilidades de la GFP mediante el uso de indicadores que miden el desempeño de una amplia variedad de instituciones, sistemas y procesos clave.

La herramienta PEFA fue lanzada en 2005 y, desde entonces, se ha aplicado en 25 países de América Latina y el Caribe. A través del PEFA, se determina en qué medida los sistemas, los procesos y las instituciones de GFP contribuyen a alcanzar tres objetivos presupuestarios deseables: disciplina fiscal agregada, asignación estratégica de los recursos y prestación eficiente de servicios. Concretamente, el PEFA permite evaluar siete pilares clave de desempeño en materia de GFP distribuidos a lo largo de todo el ciclo presupuestario: i) confiabilidad del presupuesto; ii) transparencia de las finanzas públicas; iii) gestión de activos y pasivos; iv) estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas; v) previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria; vi) contabilidad y presentación de informes, y vii) escrutinio y auditoría externos.

Por su parte, como ya se mencionó, existe el PEFA Clima, que es un conjunto de indicadores complementarios que permiten recabar información sobre la medida en que el sistema de GFP de un país está preparado para respaldar y fomentar la implementación de políticas gubernamentales en materia de cambio climático.

Concretamente, el PEFA Clima permite evaluar si las leyes y las reglamentaciones, así como las instituciones, los sistemas, los procedimientos y los procesos, contribuyen a llevar a la práctica actividades relacionadas con el cambio climático durante todo el ciclo presupuestario. Esto comprende la planificación y el diseño de políticas, las asignaciones presupuestarias necesarias para la puesta en marcha de las actividades mencionadas, el monitoreo de asignaciones y el seguimiento y la evaluación de la eficiencia y la eficacia de las políticas y las inversiones.

En el PEFA Clima se destacan las prácticas de GFP para el cambio climático en consonancia con las principales etapas del ciclo presupuestario y los pilares pertinentes del desempeño de la GFP conforme se describen en el PEFA: estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas (planificación del presupuesto, pilar IV); previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria (ejecución del presupuesto, pilar V); contabilidad y presentación de informes (pilar VI), y escrutinio y auditoría externos (pilar VII). Además, se incluyen dos temas transversales: transparencia de las finanzas públicas (pilar II) y gestión de activos y pasivos (pilar III). Por último, en el PEFA Clima también se tienen en cuenta los resultados del sistema de GFP relacionados con el clima medidos a través de la confiabilidad del presupuesto (pilar I).

### Características principales:



La metodología del **PEFA se basa en estándares y buenas prácticas internacionales** sobre aspectos centrales de los sistemas de GFP. Estas normas se usan para aplicar las calificaciones de los diferentes indicadores (y las correspondientes dimensiones) que forman parte de la metodología. Las prácticas se ajustan periódicamente para reflejar los avances de los países en materia de GFP.



El PEFA incorpora un informe de desempeño de la GFP destinado al gobierno que solicitó la evaluación, donde se presentan las **calificaciones basadas en la evidencia** y se analizan los resultados. La evaluación se realiza a partir de la situación observada al momento de la recopilación de los datos o, en el caso de hechos periódicos, durante el ciclo presupuestario más reciente o en curso. Por este motivo, **el PEFA no captura iniciativas en proceso de desarrollo**.



El PEFA es una herramienta de apoyo para las autoridades nacionales/subnacionales interesadas en modernizar su GFP, pero reconoce que la decisión sobre las acciones que deban llevarse a cabo corresponde a dichas autoridades. Por este motivo, **los informes del PEFA no contienen recomendaciones o planes de acción**, los cuales son muy comunes en otras herramientas de diagnóstico.



**EL PEFA Clima puede implementarse de manera independiente** del PEFA. No obstante, como se trata de una metodología complementaria, suele aplicarse de manera simultánea.



Es importante mencionar que la realización de una evaluación PEFA Clima es una decisión que queda a criterio exclusivo de las autoridades de cada país.

### Indicadores y dimensiones

El PEFA Clima incluye una serie de indicadores y dimensiones (véase el cuadro 1). Cada uno de los indicadores seleccionados para evaluar el grado de avance de la Gestión Financiera Pública para el Cambio Climático (GFPCC) está alineado con algún indicador de desempeño del PEFA 2016, debido a que –como ya se mencionó– el PEFA Clima es un instrumento complementario del PEFA.

**Cuadro 1.** Indicadores y dimensiones de la Gestión Financiera Pública para el Cambio Climático del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas

| Indicador de GFPCC  | Dimensión  | Breve descripción del indicador  |
|---|--|--|
| <b>GFPCC-1:</b> Alineación del presupuesto con las estrategias de cambio climático. | 1.1 Alineación del presupuesto con las estrategias de cambio climático.  | Determina en qué medida las estrategias de largo y mediano plazo elaboradas sobre el cambio climático se reflejan en los planes estratégicos sectoriales, costeados a mediano plazo, y en los presupuestos anuales y multianuales. El indicador tiene una sola dimensión.  |
| <b>GFPCC-2:</b> Seguimiento del gasto relacionado con el cambio climático.          | 2.1 Seguimiento del gasto relacionado con el cambio climático.   | Este indicador determina en qué medida el gobierno puede hacer un seguimiento del gasto relacionado con el cambio climático. El indicador tiene una sola dimensión.  |
| <b>GFPCC-3:</b> Circular presupuestaria.  | 3.1 Circular presupuestaria.   | Este indicador determina en qué medida se toma en cuenta el cambio climático en la circular presupuestaria por medio de referencias a la estrategia nacional sobre cambio climático, la inclusión de orientaciones claras sobre cómo las unidades presupuestarias deben proponer las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, la definición de una metodología para el seguimiento del gasto relacionado con el cambio climático y la fijación de una meta en materia de gastos. El indicador tiene una sola dimensión. |
| <b>GFPCC-4:</b> Escrutinio legislativo.   | 4.1 Escrutinio legislativo del presupuesto.<br>4.2 Escrutinio legislativo de los informes de auditoría y evaluación. | Este indicador valora cómo se han incluido aspectos relacionados con el cambio climático en el escrutinio legislativo del presupuesto y los informes de auditoría. Contiene dos dimensiones, cuyas calificaciones se combinan para obtener la calificación global.   |



| Indicador de GFPCC   | Dimensión   | Breve descripción del indicador   |
|--|---|---|
| <p><b>GFPCC-5:</b> Gestión de la inversión pública para el cambio climático.</p>       | <p>5.1 Disposiciones relacionadas con el cambio climático incluidas en el marco regulatorio de la gestión de la inversión pública.</p> <p>5.2 Priorización de proyectos de inversión para el cambio climático.</p> <p>5.3 Disposiciones relacionadas con la evaluación de proyectos de inversión para el cambio climático.</p> <p>5.4 Informes de las entidades a cargo de la implementación.</p> | <p>Este indicador determina en qué medida se incluye el cambio climático en la gestión de la inversión pública. Contiene cuatro dimensiones, cuyas calificaciones se combinan para obtener la calificación global del indicador.</p>  |
| <p><b>GFPCC-6:</b> Gestión de los activos no financieros para el cambio climático.</p> | <p>6.1 Gestión de los activos no financieros para el cambio climático.</p>  | <p>Este indicador valora la medida en que los activos públicos no financieros, en particular las tierras y las edificaciones fiscales, están comprendidos en los enfoques de mitigación y adaptación al cambio climático en términos de identificación de los riesgos y potencial contribución, su inclusión en las estrategias del gobierno y la reglamentación de su uso, enajenación y transferencia. El indicador tiene una sola dimensión.</p>   |
| <p><b>GFPCC-7:</b> Pasivos relacionados con el cambio climático.</p>                   | <p>7.1 Riesgos fiscales relacionados con el cambio climático.</p> <p>7.2 Deuda y garantías relacionadas con el cambio climático.</p>  | <p>Este indicador evalúa en qué medida el gobierno tiene la capacidad para gestionar los pasivos relacionados con el cambio climático. El indicador contiene dos dimensiones, cuyas calificaciones se combinan para obtener la calificación global del indicador.</p>   |
| <p><b>GFPCC-8:</b> Adquisiciones públicas para el cambio climático.</p>                | <p>8.1 Marco de políticas para las adquisiciones públicas para el cambio climático.</p> <p>8.2 Operación de las adquisiciones públicas para el cambio climático.</p> <p>8.3 Seguimiento de las adquisiciones públicas para el cambio climático.</p> <p>8.4 Informes sobre las adquisiciones públicas para el cambio climático.</p>  | <p>Este indicador examina hasta qué punto las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático están incorporadas en los aspectos clave de la gestión de las adquisiciones públicas. En este sentido, el indicador valora la medida en que el gobierno adquiere bienes y servicios, y contrata obras con impactos adversos mínimos sobre el cambio climático. También se examinan la resiliencia y la capacidad del sistema de adquisiciones públicas para incorporar los riesgos derivados del cambio climático y responder a los desastres naturales. El indicador contiene cuatro dimensiones, cuyas calificaciones se combinan utilizando el cuadro de conversión para obtener la calificación global del indicador.</p> |



| Indicador de GFPCC   | Dimensión   | Breve descripción del indicador  |
|--|---|--|
| <p><b>GFPCC-9:</b><br/>Administración de los ingresos para el cambio climático.</p>  | <p>9.1 Administración, auditoría y fiscalización tributaria para el cambio climático.</p> <p>9.2 Deuda tributaria vinculada al cambio climático</p>   | <p>Este indicador mide la capacidad del gobierno para implementar políticas fiscales dirigidas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero e incrementar la resiliencia al cambio climático. También permite evaluar la medida en que se producen atrasos en la recaudación de ingresos. El indicador contiene dos dimensiones, cuyas calificaciones se combinan utilizando el cuadro de conversión para obtener la calificación global del indicador.</p>                  |
| <p><b>GFPCC-10:</b> Controles para el gasto relacionado con el cambio climático.</p> | <p>10.1 Informes sobre las adquisiciones públicas para el cambio climático</p> <p>10.2 Auditoría al cumplimiento en las transacciones</p>   | <p>Este indicador evalúa la medida en que se cuenta con sistemas de control eficientes para garantizar que, al efectuar el pago de los gastos, se cumpla con los criterios referidos al cambio climático. Contiene dos dimensiones, cuyas calificaciones se combinan, utilizando el cuadro de conversión para obtener la calificación global del indicador.</p>  |
| <p><b>GFPCC-11:</b><br/>Descentralización fiscal para el cambio climático.</p>       | <p>11.1 Arreglos institucionales para la descentralización fiscal para el cambio climático</p> <p>11.2 Transferencias fiscales para el cambio climático</p> <p>11.3 Mecanismos de gestión financiera pública para el cambio climático aplicados por los gobiernos subnacionales</p> | <p>Este indicador evalúa en qué medida los arreglos institucionales para la descentralización fiscal facilitan y promueven la adopción de políticas locales para el cambio climático en los gobiernos subnacionales, a la vez que garantizan la integración vertical de los objetivos nacionales vinculados al cambio climático. Contiene tres dimensiones, cuyas calificaciones se combinan utilizando el cuadro de conversión para obtener la calificación global del indicador.</p> |
| <p><b>GFPCC-12:</b> Información de desempeño para el cambio climático.</p>           | <p>12.1 Planes con información de desempeño para el cambio climático</p> <p>12.2 Reportes con información de desempeño para el cambio climático</p>   | <p>Este indicador evalúa la medida en que la información sobre desempeño, prevista en la planificación o reportada con la ejecución, alcanza también a las políticas de adaptación y mitigación del cambio climático, y si dicha información se incluye en la documentación presupuestaria. El indicador contiene dos dimensiones, cuyas calificaciones se combinan utilizando el cuadro de conversión para obtener la calificación global del indicador.</p>                          |
| <p><b>GFPCC-13:</b> Evaluación para el cambio climático.</p>                         | <p>13.1 Evaluación del gasto para el cambio climático</p> <p>13.2 Evaluación de los impuestos para el cambio climático</p>  | <p>Este indicador valora si se realizan evaluaciones de los programas relacionados con el cambio climático y si se incluye el cambio climático en la evaluación de otros programas. Abarca tanto los gastos como los ingresos. Contiene dos dimensiones, cuyas calificaciones se combinan utilizando el cuadro de conversión para obtener la calificación global del indicador.</p>  |



| Indicador de GFPC   | Dimensión  | Breve descripción del indicador   |
|---|--|---|
| <p><b>GFPC-14: Resultados del gasto para las iniciativas de cambio climático.</b></p> | <p>14.1 Resultados del gasto agregado para las iniciativas de cambio climático</p> <p>14.2 Resultados en la composición del gasto para las iniciativas de cambio climático</p> | <p>Este indicador examina en qué medida los gastos relacionados con el cambio climático son congruentes con los montos originalmente aprobados, tal como se establecen en la documentación presupuestaria del gobierno y en los informes de ejecución al cierre del ejercicio fiscal, tanto a nivel agregado como por las diferentes categorías de gasto. El indicador contiene dos dimensiones, cuyas calificaciones se combinan utilizando el cuadro de conversión para obtener la calificación global del indicador.</p> |

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de PEFA Secretariat (2020).  
**GFPC:** Gestión Financiera Pública para el Cambio Climático.

Los equipos de evaluación califican las preguntas vinculadas a los indicadores del PEFA Clima en una escala ordinal de cuatro puntos, de A a D, alineada con el PEFA. Para justificar una calificación se deben cumplir todos los criterios especificados en los requisitos de calificación. La calificación C refleja el nivel básico de desempeño para cada indicador. La calificación D significa que la característica que se está midiendo se encuentra presente en un nivel inferior al nivel básico de desempeño, que está ausente por completo o que la información disponible es insuficiente para calificar el indicador. En los casos donde la pregunta no es aplicable a las circunstancias del país en cuestión, el equipo de evaluación responde “NA”. En el cuadro 2 se presentan las calificaciones utilizadas sobre la base de la mencionada escala ordinal de cuatro puntos (letras).

**Cuadro 2.** Niveles de implementación de la Gestión Financiera Pública para el Cambio Climático en una escala ordinal de cuatro puntos

| Calificación    | Nivel de implementación   |
|-----------------|---|
| <p><b>A</b></p> | <p>La problemática relacionada con el cambio climático y las respuestas de políticas públicas están integradas en las instituciones, los procesos o los sistemas de gestión financiera pública (GFP) pertinentes.</p> |
| <p><b>B</b></p> | <p>La problemática relacionada con el cambio climático y las respuestas de políticas públicas están integradas parcialmente en las instituciones, los procesos o los sistemas de GFP pertinentes.</p>                 |
| <p><b>C</b></p> | <p>Se han realizado esfuerzos iniciales para integrar la problemática relacionada con el cambio climático en las instituciones, los procesos o los sistemas de GFP pertinentes.</p>                                   |
| <p><b>D</b></p> | <p>No se observan o no se han realizado avances en el indicador.</p>  |

**Fuente:** PEFA Secretariat (2020).

Algunos indicadores tienen dos o más dimensiones que deben valorarse por separado. La calificación global para un indicador se basa en las calificaciones obtenidas en las dimensiones individuales. Las calificaciones para múltiples dimensiones se combinan en una calificación global para el indicador a partir un método basado en el promedio aproximado de las calificaciones obtenidas en sus dimensiones individuales (PEFA Secretariat, 2020).





# APLICACIÓN DEL PEFA CLIMA EN PARAGUAY



# 3. Aplicación del PEFA Clima en Paraguay

Esta sección presenta los resultados de la aplicación del PEFA Clima en Paraguay en 2022 (PEFA Secretariat, 2022b). Esto posibilita conocer detalles de la evaluación y extraer lecciones y aprendizajes que puedan resultar útiles para Paraguay, así como para otros países interesados en utilizar la metodología. La sección se organiza en tres partes: i) proceso de evaluación; ii) principales resultados, lo cual incluye las buenas prácticas que se pueden adoptar para mejorar las calificaciones obtenidas, y iii) avances recientes no capturados por la metodología.

## 3.1 Proceso de evaluación en Paraguay

La evaluación PEFA Paraguay 2022 fue solicitada por el Ministerio de Hacienda de este país a la Unión Europea (UE) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en abril de 2022. La petición indicaba el interés en llevar adelante la evaluación PEFA, la cuarta que se desarrolla en Paraguay, junto con la aplicación de los marcos complementarios PEFA Género y PEFA Clima, que permiten valorar el desempeño del sistema de GFP en la implementación de las políticas nacionales para la igualdad de género y el cambio climático, respectivamente. Esta evaluación se concluyó en diciembre de 2022 y se caracterizó por ser la primera en combinar los marcos de evaluación PEFA, PEFA Género y PEFA Clima, bajo el denominativo de PEFA++ (PEFA Secretariat, 2022b).

Los objetivos específicos de la evaluación PEFA++ Paraguay 2022 fueron los siguientes: i) actualizar el estudio del desempeño de los sistemas de GFP realizado en 2016 con información de 2022 y ii) analizar y explicar los avances observados entre los ejercicios de 2016 y 2022 a través de un análisis comparativo. De manera complementaria, se revisó el desempeño del sistema de GFP en la implementación de las políticas nacionales para la igualdad de género y el cambio climático.

El interés expresado por Paraguay en la realización de la evaluación PEFA++ muestra el creciente compromiso de este país en lo que respecta a la modernización su GFP y la incorporación sistemática de las dimensiones de género y cambio climático en la gestión fiscal. En este sentido, vale destacar que Paraguay viene realizando continuos e importantes esfuerzos para la actualización de su GFP; esfuerzos que, en algunos casos, no fueron capturados mediante la evaluación PEFA Clima, debido a que estaban en proceso de desarrollo.

## 3.2 Principales resultados del PEFA Clima en Paraguay

### Resultado general

Los resultados derivados de la aplicación de los criterios de evaluación del PEFA Clima a las prácticas nacionales de GFP se presentan en el cuadro 3. De manera general, los resultados indican que las leyes y las reglamentaciones, las instituciones, los sistemas, los procedimientos y los procesos de GFP de Paraguay aún no muestran suficiente desarrollo como para contribuir a la implementación de actividades relacionadas con el cambio climático durante todo el ciclo presupuestario. En efecto, con excepción del escrutinio legislativo del gasto climático y la integración del cambio climático en los procesos de adquisiciones públicas (ambos con algunas dimensiones con calificación C), todos los demás indicadores no muestran avances.



**Cuadro 3.** Avances en los indicadores del PEFA Clima en Paraguay

| GFPCC    | INDICADOR   | TOTAL | DIMENSIONES |    |   |   |  |
|----------|---|-------|-------------|----|---|---|--|
| GFPCC-1  | Alineación del presupuesto con las estrategias sobre cambio climático | D     | D           |    |   |   |  |
| GFPCC-2  | Seguimiento del gasto relacionado con el cambio climático             | D     | D           |    |   |   |  |
| GFPCC-3  | Circular presupuestaria   | D     | D           |    |   |   |  |
| GFPCC-4  | Escrutinio legislativo  | D+    | C           | D  |   |   |  |
| GFPCC-5  | Gestión de la inversión pública para el cambio climático              | D     | D           | D  | D | D |  |
| GFPCC-6  | Gestión de los activos no financieros para el cambio climático        | D     | D           |    |   |   |  |
| GFPCC-7  | Pasivos relacionados con el cambio climático                          | D     | D           | D  |   |   |  |
| GFPCC-8  | Adquisiciones públicas para el cambio climático                       | D+    | C           | D  | D | D |  |
| GFPCC-9  | Administración de los ingresos para el cambio climático               | NA    | NA          | NA |   |   |  |
| GFPCC-10 | Controles para el gasto relacionado con el cambio climático           | D     | D           | D  |   |   |  |
| GFPCC-11 | Descentralización fiscal para el cambio climático                     | D     | D           | D  | D |   |  |
| GFPCC-12 | Información de desempeño para el cambio climático                     | D     | D           | D  |   |   |  |
| GFPCC-13 | Evaluación para el cambio climático                                   | D     | D           | D  |   |   |  |
| GFPCC-14 | Resultados del gasto para las iniciativas de cambio climático         | NA    | NA          | NA |   |   |  |

**Fuente:** PEFA Secretariat (2022b).

**D+:** El indicador tiene alguna dimensión con calificación C. NA: no aplicable a las circunstancias del país.

### Indicadores con avances

Hay dos dimensiones que muestran avances en este país (con una calificación C): el escrutinio legislativo del presupuesto (GFPCC-4.1) y el marco de políticas para las adquisiciones públicas para el cambio climático (GFPCC-8.1). A continuación, se explican las razones de estas calificaciones.

|          |  |   |
|----------|--|---|
| GFPCC-14 | Escrutinio legislativo del presupuesto | C |
|----------|--|---|

Los cinco criterios establecidos por la metodología para el escrutinio legislativo del presupuesto son los siguientes:



**La existencia de mecanismos de apoyo**, como comités especializados, respaldo técnico y científico, asesoramiento experto de grupos activistas, consejos independientes y otros actores interesados en el cambio climático. Los informes sobre el trabajo y las conclusiones de estos mecanismos de apoyo se publican.



**El análisis de las evaluaciones de desempeño** o de impacto aplicadas a: i) los ingresos relacionados con el cambio climático y ii) los programas sobre cambio climático; además de los resultados esperados de futuras evaluaciones específicas previstas, tanto de impacto como de información de desempeño.



**El análisis de la contribución positiva**, neutral o negativa al cambio climático de: i) los ingresos y ii) los programas o actividades que no están directamente relacionados con el cambio climático.



**El análisis de los riesgos fiscales** vinculados al cambio climático.



**El espacio para la consulta pública.**

La evaluación muestra que Paraguay cumple con el primer y el quinto criterio, razón por la cual la dimensión obtuvo una calificación C. La observancia del primer criterio se debe a que el proyecto de presupuesto suele tratarse en una Comisión Bicameral especialmente constituida para ello. Adicionalmente, el Congreso Nacional de Paraguay cuenta con dos comisiones permanentes especializadas que tienen entre sus principales responsabilidades conocer y dictaminar sobre temas que afectan al cambio climático. En la Cámara de Diputados existe la Comisión de Ecología, Recursos Naturales y Medio Ambiente y en la Cámara de Senadores, la Comisión de Energía, Recursos Naturales, Población, Ambiente, Producción y Desarrollo Sostenible. Estas comisiones cuentan con personal técnico que asesora sobre la materia, y tiene acceso a grupos de expertos, activistas y otros actores interesados. La información que surge de estas reuniones es pública. Por último, en Paraguay existen espacios públicos de escrutinio, por lo que también se cumple con el quinto criterio.

**GFPCC-8.1**

**Marco de políticas para las adquisiciones públicas para el cambio climático**

**C**

Esta dimensión evalúa en qué medida las adquisiciones públicas cuentan con un marco operativo claro y transparente en el cual se puedan encontrar metas, prioridades y definiciones para abordar los procesos de compras y contrataciones públicas, incluidos los criterios de cambio climático, para garantizar su sostenibilidad y alineamiento con las estrategias de reducción de gases de efecto invernadero (GEI).

Basada en las buenas prácticas internacionales, esta dimensión establece los siguientes preceptos de evaluación para el marco de políticas: i) existen criterios claros para determinar qué productos o servicios tienen sensibilidad frente al cambio climático y el alcance de las operaciones sujetas a los principios de las adquisiciones públicas para el cambio climático; ii) también hay metas cuantitativas, prioridades y cronogramas; iii) las metas cuantitativas previstas se alcanzaron en el último ejercicio fiscal finalizado, y iv) se cuenta con un organismo operativo, una unidad o un equipo a cargo del desarrollo de este marco y del apoyo a los usuarios.

El Decreto 2992/19 reglamentario de la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas y sus modificaciones incorpora principios y conceptos vinculados de forma directa a las compras públicas sostenibles (CPS). Este Decreto define los criterios de sostenibilidad, como las políticas a través de las cuales el Estado considera no solo cuestiones de índole económica, sino también el impacto ambiental y social que cada contratación implicaría. Aun cuando en estas dos normativas no se establece el uso de puntajes para evaluar calidad y costo, sí se contempla la aplicación de medidas de sostenibilidad de cumplimiento obligatorio o la monetización de criterios que difieran entre ofertas para realizar una comparación en términos monetarios.

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), mediante la Resolución DNCP 922/20, aprobó la política de CPS en la cual se declara el compromiso con el desarrollo sostenible mediante la adopción de procedimientos de CPS aplicables a todas las compras establecidas en la Ley. En la dimensión ambiental de la mencionada Resolución, se establece que al realizar compras se tomen en consideración la emisión de GEI, el consumo de energía, la utilización de tecnologías limpias, etc. y, en general, se cumpla el marco legal ambiental. Adicionalmente, la DNCP cuenta con un Manual de Compras Públicas Sostenibles en Obras Públicas de Paraguay, así como con diferentes estudios relacionados con la incorporación de criterios ambientales dentro de los procedimientos de adquisiciones públicas. Por otra parte, mediante la Resolución DNCP 4657/21 se creó el Comité de Compras Públicas Sostenibles, que lidera el proceso de implementación de las mencionadas políticas de CPS. Este Comité ha elaborado un plan de trabajo, el cual a su vez ha derivado en una matriz flexible de implementación para los próximos cinco años.

En resumen, la calificación C se justifica plenamente, ya que Paraguay cuenta con varias normativas y regulaciones aplicables a las CPS, pero aún debe desarrollar metas cuantitativas, prioridades o cronogramas relacionados con las adquisiciones públicas y el impacto de estas sobre el cambio climático.

### Indicadores con oportunidades de mejora

La metodología del PEFA Clima establece una serie de elementos básicos, elementos adicionales y criterios que los países deben cumplir para mejorar su calificación. Estos elementos y criterios brindan información de gran utilidad para identificar áreas de mejora y de reforma.

El cuadro 4 presenta algunos puntos básicos que Paraguay debería cumplir para que los indicadores evaluados con la calificación D en el PEFA Clima puedan mejorar su calificación a C. La tabla ilustra, de manera no exhaustiva, las pautas que Paraguay podría seguir para avanzar en la integración de la acción climática en las regulaciones, los procedimientos, los procesos y los sistemas de GFP.

**Cuadro 4.** Indicadores y dimensiones de la Gestión Financiera Pública para el Cambio Climático que requieren mejoras en Paraguay

| Indicador de GFPC   | Ejemplo de elementos básicos para desarrollar   |
|---|---|
| <p><b>GFPC-1:</b> Alineación del presupuesto con las estrategias de cambio climático.</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaborar planes estratégicos sectoriales a mediano plazo, que reflejan las prioridades establecidas en las políticas públicas y en la estrategia nacional sobre cambio climático o, cuando estas no existan, en las metas estipuladas en las contribuciones determinadas a nivel nacional.</li> <li>2. Lograr que los costos de los proyectos y las iniciativas sobre cambio climático se consignen en los planes estratégicos sectoriales a mediano plazo.</li> <li>3. Hacer que proyectos relacionados con el cambio climático se contabilicen en los planes de inversión pública.</li> <li>4. Lograr que las estimaciones aprobadas del presupuesto de mediano plazo estén alineadas con los planes estratégicos sectoriales a mediano plazo, y contengan los costos.</li> </ol> |



## Indicador de GFPCC

## Ejemplo de elementos básicos para desarrollar

**GFPCC-1:** Alineación del presupuesto con las estrategias de cambio climático.

5. Conseguir que las propuestas de la política tributaria relacionadas con el cambio climático, incluidas en las estimaciones aprobadas del presupuesto de mediano plazo, se alineen con la estrategia nacional sobre cambio climático.

6. Lograr que las estimaciones del gasto anual y de los impuestos relacionados con el cambio climático estén alineadas con las estimaciones aprobadas del presupuesto de mediano plazo para el primer año.

**GFPCC-2:** Seguimiento del gasto relacionado con el cambio climático.

1. Adoptar una metodología en la que se defina qué constituye un "gasto relacionado con el cambio climático".

2. Aplicar la misma metodología en todos los ministerios, departamentos y organismos para identificar el gasto relacionado con el cambio climático.

3. Conocer y divulgar el gasto relacionado con actividades que son contrarias a la política de cambio climático en los documentos presupuestarios y en los informes de ejecución presupuestaria del cierre del ejercicio.

4. Las unidades presupuestarias divulgan el gasto relacionado con el cambio climático en los documentos presupuestarios y en los informes de ejecución presupuestaria del cierre del ejercicio.

5. La metodología aplicada por el gobierno para identificar el gasto relacionado con el cambio climático es examinada por una entidad distinta de aquella que la elaboró.

**GFPCC-3:** Circular presupuestaria.

La circular presupuestaria contiene orientaciones sobre cómo incluir en las propuestas presupuestarias el gasto planificado relacionado con la mitigación o la adaptación al cambio climático.

**GFPCC-4:** Escrutinio legislativo (GFPCC-4.2).

1. Contar con mecanismos de apoyo para este proceso, en la forma de comités especializados, respaldo técnico y científico, y asesoramiento experto de grupos activistas, consejos independientes y otros actores interesados en la lucha contra el cambio climático.

2. Realizar un análisis de los ingresos y de los gastos relacionados con el cambio climático que se han ejecutado, en un formato comparable con el presupuesto aprobado.

3. Efectuar un examen de los informes de auditoría o de los informes de evaluación sobre el desempeño de los programas o actividades sobre el cambio climático, alineado con los productos y resultados previstos.

4. Examinar los informes de auditoría o los informes de evaluación sobre los impactos del presupuesto ejecutado en lo referente al cambio climático.

5. El Poder Legislativo elabora recomendaciones acerca de las medidas que debe implementar el Poder Ejecutivo.

6. Realizar un seguimiento de la implementación del gasto climático.

**GFPCC-5:** Gestión de la inversión pública para el cambio climático.

1. El marco legal o regulatorio describe los objetivos y los requisitos en materia de mitigación o adaptación al cambio climático establecidos para programas o proyectos de inversión (GFPCC-5.1).

2. La priorización de nuevos proyectos de inversión se basa en criterios de evaluación y priorización relacionados con el cambio climático (GFPCC-5.2).

### Indicador de GFPC

### Ejemplo de elementos básicos para desarrollar

|   |   |
|---|---|
| <p><b>GFPC-5:</b> Gestión de la inversión pública para el cambio climático.</p>       | <p>3. Las directrices nacionales para la evaluación de proyectos recomiendan calcular los impactos referidos al cambio climático de los nuevos proyectos de inversión o incluir medidas de adaptación en el diseño del proyecto para abordar los riesgos climáticos (GFPC-5.3).</p> <p>4. El gobierno establece que las entidades extrapresupuestarias y las corporaciones públicas a cargo de la ejecución de proyectos de inversión incorporen objetivos, metas e indicadores climáticos específicos en sus contratos de desempeño o en su declaración de intenciones corporativas (GFPC-5.4).</p>  |
| <p><b>GFPC-6:</b> Gestión de los activos no financieros para el cambio climático.</p> | <p>Identificar, para los activos relevantes, la exposición y la predisposición de los activos fijos pertinentes a la variabilidad climática, los fenómenos climáticos extremos y los riesgos de transición.</p>   |
| <p><b>GFPC-7:</b> Pasivos relacionados con el cambio climático.</p>                   | <p>1. El gobierno prepara un informe en el que se presentan los riesgos fiscales relacionados con el cambio climático (GFPC-7.1).</p> <p>2. Los fines o propósitos para los cuales el gobierno puede contraer préstamos permiten cubrir los pasivos relacionados con el cambio climático (GFPC-7.2).</p>  |
| <p><b>GFPC-8:</b> Adquisiciones públicas para el cambio climático.</p>                | <p>1. Los estándares referidos al cambio climático se utilizan para ayudar a determinar las especificaciones y los requisitos de las licitaciones o los criterios de adjudicación, o, en su defecto, existen planillas y procedimientos simplificados para acelerar las adquisiciones públicas necesarias para responder a desastres provocados por el cambio climático (GFPC-8.2).</p> <p>2. La adjudicación y la ejecución de los contratos muestra que se cumplen las especificaciones sobre el cambio climático incluidas en las licitaciones y los contratos. Existe un sistema de operaciones de adquisiciones públicas para casos de desastres provocados por el cambio climático que asegura la observancia de los procedimientos de emergencia (GFPC-8.3).</p> <p>3. Se elabora un informe estadístico sobre las adquisiciones públicas para el cambio climático. Se prepara un informe sobre el cumplimiento con las reglas y los procedimientos requeridos en las operaciones de adquisiciones de emergencia (GFPC-8.3).</p> |
| <p><b>GFPC-9:</b> Administración de los ingresos para el cambio climático.</p>        | <p>No se aplicó en el caso de Paraguay.</p>   |
| <p><b>GFPC-10:</b> Controles para el gasto relacionado con el cambio climático.</p>   | <p>1. El marco legal o regulatorio establece un sistema de controles de las condicionalidades de cambio climático para las transacciones. Los controles se aplican al menos en la etapa de pago. La evidencia muestra que este sistema es parcialmente eficaz y tiene una cobertura incompleta (GFPC-10.1).</p> <p>2. Las auditorías e investigaciones sobre fraude que se realizan cubren transacciones relacionadas con el cambio climático para determinar si los fondos públicos han sido destinados a los objetivos climáticos adecuados, pero su cobertura es parcial (GFPC-10.2).</p>  |
| <p><b>GFPC-11:</b> Descentralización fiscal para el cambio climático.</p>             | <p>1. El marco legal y regulatorio identifica con claridad los mandatos y las competencias de los gobiernos subnacionales en relación con la mitigación y la adaptación para el cambio climático (GFPC-11.1).</p> <p>2. Las transferencias condicionadas para el cambio climático están alineadas con la estrategia nacional para el cambio climático (GFPC-11.2).</p>  |



| Indicador de GFPC   | Ejemplo de elementos básicos para desarrollar   |
|---|---|
| <p><b>GFPC-11:</b><br/>Descentralización fiscal para el cambio climático.</p>         | <p>3. Para la dimensión GFPC-11.3:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Los mecanismos nacionales utilizados para hacer el seguimiento del gasto relacionado con el cambio climático se aplican también a los gobiernos subnacionales.</li> <li>· El marco de inversiones relacionadas con el cambio climático abarca también a los gobiernos subnacionales.</li> <li>· Las reglas y los procedimientos para la transferencia y enajenación de activos no financieros para el cambio climático se aplican también a los gobiernos subnacionales.</li> <li>· El marco legal o regulatorio de las deudas y las garantías relacionadas con el cambio climático incluye disposiciones específicas para los gobiernos subnacionales.</li> <li>· El marco de adquisiciones públicas relacionadas con el cambio climático abarca también a los gobiernos subnacionales.</li> </ul> |
| <p><b>GFPC-12:</b> Información de desempeño para el cambio climático.</p>             | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las actividades y los programas relacionados con el cambio climático tienen asignadas metas de desempeño. La información sobre el desempeño se incluye en el presupuesto o en la documentación de respaldo que se presenta al Poder Legislativo (GFPC-12.1).</li> <li>2. Se realizan informes del desempeño de las actividades y los programas relacionados con el cambio climático. Estos se presentan al Poder Legislativo (GFPC-12.2).</li> </ol>  |
| <p><b>GFPC-13:</b> Evaluación para el cambio climático.</p>                           | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lograr que, al menos una vez cada tres años, se lleve a cabo una evaluación de las actividades y los programas relacionados con el cambio climático (GFPC-13.1).</li> <li>2. Al menos una vez cada tres años, realizar una evaluación de la contribución al cambio climático de la política tributaria relacionada con el cambio climático. (GFPC-13.2).</li> </ol>   |
| <p><b>GFPC-14:</b> Resultados del gasto para las iniciativas de cambio climático.</p> | <p>No se aplicó en el caso de Paraguay.</p>   |

**Fuente:** Elaboración propia basada en PEFA Secretariat (2020).

**GFPC:** Gestión Financiera Pública para el Cambio Climático.

Como se puede apreciar en el cuadro 4, la aplicación de la metodología brinda al país solicitante un conjunto de opciones para avanzar de manera gradual y sistemática en la integración del cambio climático en la GFP. Si bien el PEFA Clima no ofrece recomendaciones, la inclusión de buenas prácticas en los criterios de evaluación proporciona información valiosa para los países interesados en contar con una hoja de ruta o un plan de trabajo para una GFP Verde.

### 3.3 Avances no capturados en el PEFA Clima aplicado en Paraguay

Al momento de realizarse la evaluación PEFA Clima (primer semestre 2022), Paraguay había puesto en marcha varias herramientas de gestión fiscal asociadas al cambio climático, como las siguientes:

- i) la publicación del Informe de Riesgos Fiscales 2022, con el detalle y la cuantificación de los riesgos fiscales asociados al cambio climático, entre otros elementos, y con medidas de mitigación y de

gestión de dichos riesgos, y ii) la inclusión, dentro de un modelo de equilibrio general computable, de una especificación que permite modelar los efectos de fenómenos climáticos sobre las variables económicas y fiscales. Además de estos instrumentos ya finalizados, actualmente el Ministerio de Hacienda se encuentra desarrollando un clasificador funcional climático para la estimación del gasto en materia de cambio climático y una metodología de priorización de proyectos de inversión pública que incluye criterios de sostenibilidad ambiental. Estos instrumentos son de gran importancia para lograr que la GFP coadyuve a las políticas climáticas; en virtud de ello, a futuro deberían reflejarse en una mejora sustancial de varios indicadores considerados en la evaluación del PEFA Clima.

Asimismo, el Ministerio de Hacienda ha estado trabajando en la Metodología de Etiquetado Verde, con la colaboración del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Banco Mundial, y cinco entidades piloto.

Por último, Paraguay cuenta con una Hoja de Ruta de Política Climática que se aprobó en junio de 2023 (Ministerio de Hacienda del Paraguay, 2023). Este documento contiene la necesidad de revisión de los resultados del PEFA y propone un conjunto de acciones que sirven de puente entre los Principios de Helsinki y las acciones concretas impulsadas o realizadas por el propio Ministerio de Hacienda. La Hoja de Ruta establece líneas de acción para orientar las discusiones y los planes de trabajo del Ministerio mencionado en los siguientes temas: política macroeconómica y fiscal, gestión de la inversión pública, compras y contrataciones públicas sostenibles y presupuesto.





# APLICACIÓN DEL PEFA CLIMA EN COSTA RICA



## 4. Aplicación del PEFA Clima en Costa Rica

Esta sección presenta la aplicación de la metodología del PEFA Clima en Costa Rica. Al igual que en el caso de Paraguay, esto posibilita conocer detalles de la evaluación y extraer lecciones y aprendizajes útiles. La sección se organiza en tres partes: i) proceso de evaluación; ii) principales resultados, con inclusión de las buenas prácticas que se podrían adoptar para mejorar las calificaciones obtenidas, y iii) avances recientes no capturados por la metodología del PEFA Clima.

### 4.1 Proceso de evaluación en Costa Rica

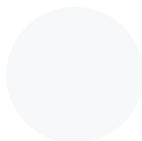
La evaluación PEFA del sistema de gestión de las finanzas públicas costarricense fue solicitada por el Ministerio de Hacienda a la cooperación internacional en mayo de 2021. La petición destacaba la importancia de la evaluación PEFA para fortalecer el sistema de gestión de las finanzas públicas y, con la aplicación del nuevo marco de PEFA Clima, asegurar que la GFP coadyuve a la implementación de las políticas nacionales sobre cambio climático. La evaluación PEFA fue impulsada por la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), a la que se sumaron el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el BID y la UE. El informe final de la evaluación PEFA se publicó en agosto de 2022 (PEFA Secretariat, 2022a).

Los objetivos de la evaluación PEFA Costa Rica 2022 fueron: i) presentar un estado de situación del desempeño de la GFP mediante la aplicación de la metodología del PEFA 2016; ii) valorar los avances realizados en el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas sobre la base de la última evaluación realizada en 2016, y iii) detectar las fortalezas y debilidades del sistema de GFP como insumos para el diálogo de políticas entre el gobierno y los organismos de cooperación internacional para afianzar el proceso de reformas de mediano plazo. De manera complementaria, la evaluación PEFA incluyó la revisión de los avances en materia de integración de la acción climática en la gestión de las finanzas públicas (PEFA Clima), lo que ratifica el importante liderazgo que Costa Rica tiene en temas relacionados con el cambio climático tanto a nivel regional como mundial.

### 4.2 Principales resultados del PEFA Clima en Costa Rica

#### Resultado general

Los resultados de aplicar los criterios de la evaluación del PEFA Clima a las prácticas de GFP de Costa Rica se presentan en el cuadro 5. De manera general, se puede concluir que las leyes y reglamentaciones, las instituciones, los sistemas, los procedimientos y los procesos de GFP evidencian que en el país existen importantes avances iniciales en temas de GFP Verde, aunque estos temas deben seguir fortaleciéndose para que la GFP contribuya de manera efectiva a la implementación de las políticas climáticas. En efecto, 8 de los 12 indicadores evaluados obtuvieron la calificación D o D+, mientras que otros 4 fueron calificados como C o C+, lo cual indica que, al momento de realizarse el PEFA Clima, Costa Rica ya contaba con varios avances en la materia.



**Cuadro 5.** Avances en los indicadores del PEFA Clima en Paraguay

| GFPCC    | INDICADOR   | TOTAL | DIMENSIONES |    |   |   |
|----------|---|-------|-------------|----|---|---|
| GFPCC-1  | Alineación del presupuesto con las estrategias sobre cambio climático | D     | D           |    |   |   |
| GFPCC-2  | Seguimiento del gasto relacionado con el cambio climático             | D     | D           |    |   |   |
| GFPCC-3  | Circular presupuestaria   | C     | C           |    |   |   |
| GFPCC-4  | Escrutinio legislativo  | D     | D           | D  |   |   |
| GFPCC-5  | Gestión de la inversión pública para el cambio climático              | D+    | C           | C  | D | D |
| GFPCC-6  | Gestión de los activos no financieros para el cambio climático        | C     | C           |    |   |   |
| GFPCC-7  | Pasivos relacionados con el cambio climático                          | C+    | A           | D  |   |   |
| GFPCC-8  | Adquisiciones públicas para el cambio climático                       | D     | D           | D  | D | D |
| GFPCC-9  | Administración de los ingresos para el cambio climático               | NA    | NA          | NA |   |   |
| GFPCC-10 | Controles para el gasto relacionado con el cambio climático           | D+    | D           | C  |   |   |
| GFPCC-11 | Descentralización fiscal para el cambio climático                     | D     | D           | D  | D |   |
| GFPCC-12 | Información de desempeño para el cambio climático                     | D     | D           | D  |   |   |
| GFPCC-13 | Evaluación para el cambio climático                                   | C     | B           | D  |   |   |
| GFPCC-14 | Resultados del gasto para las iniciativas de cambio climático         | NA    | NA          | NA |   |   |

Fuente: PEFA Secretariat (2022a).

### Indicadores con avances

Dado que el informe sobre el PEFA Clima de Costa Rica fue el primero en América Latina y el Caribe, la información recopilada contiene un menor nivel de detalle que el reportado en el caso de Paraguay, país que se benefició de la creciente experiencia en el uso de la metodología. No obstante, sobre la base de los informes disponibles en la Secretaría del PEFA, se puede apreciar que Costa Rica registró avances en los indicadores o dimensiones que se desglosan a continuación.

|                |                                |          |
|----------------|--------------------------------|----------|
| <b>GFPCC-3</b> | <b>Circular presupuestaria</b> | <b>C</b> |
|----------------|--------------------------------|----------|

Se evidenció que la circular presupuestaria de Costa Rica contiene orientaciones sobre cómo incluir el gasto relacionado con la mitigación o la adaptación al cambio climático en las propuestas presupuestarias.

|                  |   |          |
|------------------|---|----------|
| <b>GFPCC-5.1</b> | <b>Disposiciones relacionadas con el cambio climático incluidas en el marco regulatorio de la gestión de la inversión pública</b> | <b>C</b> |
|------------------|---|----------|

El marco legal o regulatorio del sistema de inversión pública describe los objetivos y los requisitos en materia de mitigación o adaptación al cambio climático establecidos para los programas o proyectos de inversión. El alcance de los objetivos y requisitos relacionados con el clima se aplican a las entidades del gobierno central.

|                  |   |          |
|------------------|---|----------|
| <b>GFPCC-5.2</b> | <b>Selección de proyectos de inversión para el cambio climático</b> | <b>C</b> |
|------------------|---|----------|

Se comprobó que la puesta en primer plano de nuevos proyectos de inversión se basa en criterios de evaluación y priorización relacionados con el cambio climático. Este es un avance fundamental, y se refleja en las guías metodológicas elaboradas por el Ministerio de Desarrollo y Planificación.

|                |   |          |
|----------------|---|----------|
| <b>GFPCC-6</b> | <b>Gestión de activos no financieros para el cambio climático</b> | <b>C</b> |
|----------------|---|----------|

Se ha comprobado que para los principales activos públicos se verifica su exposición a la variabilidad climática, los fenómenos meteorológicos extremos y los riesgos de transición.

|                  |  |          |
|------------------|--|----------|
| <b>GFPCC-7.1</b> | <b>Riesgos fiscales relacionados con el cambio climático</b> | <b>A</b> |
|------------------|--|----------|

Costa Rica logró la calificación A debido a que el gobierno cuenta con un informe que presenta los riesgos fiscales relacionados con el cambio climático. El informe incluye una evaluación cuantitativa y cualitativa de tales riesgos y también considera los impactos en los gastos y los ingresos.

|                   |  |          |
|-------------------|--|----------|
| <b>GFPCC-10.2</b> | <b>Auditoría del cumplimiento en las transacciones</b> | <b>C</b> |
|-------------------|--|----------|

Las auditorías e investigaciones sobre fraude que se realizan cubren transacciones relacionadas con el cambio climático para determinar si los fondos públicos han sido destinados a los objetivos climáticos adecuados, aunque su cobertura es parcial.

|                   |  |          |
|-------------------|--|----------|
| <b>GFPCC-13.1</b> | <b>Evaluación del gasto para el cambio climático</b> | <b>B</b> |
|-------------------|--|----------|

En esta área se asignó la calificación B, ya que, al menos una vez en los últimos tres años, se llevó a cabo y se publicó una evaluación de las actividades y los programas relacionados con el cambio climático.

### Indicadores con oportunidades de mejora

El cuadro 6 presenta algunos elementos básicos que se requeriría cumplir para elevar la calificación de los indicadores del PEFA Clima en un grado. Dado que la evaluación de Costa Rica concluyó en agosto de 2022, es posible que ciertos elementos del cuadro ya estén desarrollados o se encuentren encauzados. No obstante, el objetivo del cuadro 6 es ilustrar (de forma no exhaustiva) cómo se puede usar el PEFA Clima para identificar áreas de mejora de la GFP Verde.



**Cuadro 6. Indicadores y dimensiones de la Gestión Financiera Pública para el Cambio Climático del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas en Costa Rica**

| Indicador de GFPCC   | Ejemplo de elementos básicos para desarrollar  |
|--|--|
| <p><b>GFPCC-1:</b> Alineación del presupuesto con las estrategias de cambio climático.</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaborar planes estratégicos sectoriales a mediano plazo, que reflejan las prioridades establecidas en las políticas públicas y en la estrategia nacional sobre cambio climático o, cuando estas no existan, en las metas estipuladas en las contribuciones determinadas a nivel nacional.</li> <li>2. Lograr que los costos de los proyectos y las iniciativas sobre cambio climático se consignen en los planes estratégicos sectoriales a mediano plazo.</li> <li>3. Hacer que proyectos relacionados con el cambio climático se contabilicen en los planes de inversión pública.</li> <li>4. Lograr que las estimaciones aprobadas del presupuesto de mediano plazo estén alineadas con los planes estratégicos sectoriales a mediano plazo, y contengan costos.</li> <li>5. Conseguir que las propuestas de política tributaria relacionadas con el cambio climático incluidas en las estimaciones aprobadas del presupuesto de mediano plazo se alineen con la estrategia nacional sobre cambio climático.</li> <li>6. Lograr que las estimaciones del gasto anual y de los tributos relacionados con el cambio climático estén alineadas con las estimaciones aprobadas del presupuesto de mediano plazo para el primer año.</li> </ol> |
| <p><b>GFPCC-2:</b> Seguimiento del gasto relacionado con el cambio climático.</p>          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adoptar una metodología en la que se defina qué constituye un "gasto relacionado con el cambio climático".</li> <li>2. Aplicar la misma metodología en todos los ministerios, departamentos y organismos para identificar el gasto relacionado con el cambio climático.</li> <li>3. Conocer y divulgar el gasto relacionado con actividades que son contrarias a la política de cambio climático en los documentos presupuestarios y en los informes de ejecución presupuestaria del cierre del ejercicio.</li> <li>4. Las unidades presupuestarias divulgan el gasto relacionado con el cambio climático en los documentos presupuestarios y en los informes de ejecución presupuestaria del cierre del ejercicio.</li> <li>5. La metodología aplicada por el gobierno para identificar el gasto relacionado con el cambio climático es examinada por una entidad distinta de aquella que la elaboró.</li> </ol>  |
| <p><b>GFPCC-3:</b> Circular presupuestaria.</p>  | <p>La circular presupuestaria proporciona una metodología para hacer el seguimiento del gasto relacionado con el cambio climático.</p>   |
| <p><b>GFPCC-4:</b> Escrutinio legislativo (GFPCC-4.2).</p>                                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contar con mecanismos de apoyo a este proceso, en la forma de comités especializados, respaldo técnico y científico, y asesoramiento experto de grupos activistas, consejos independientes y otros actores interesados en la lucha contra el cambio climático.</li> <li>2. Realizar un análisis de los ingresos y de los gastos relacionados con el cambio climático que se han ejecutado en un formato comparable con el presupuesto aprobado.</li> <li>3. Efectuar un examen de los informes de auditoría o de los informes de evaluación sobre el desempeño de los programas o actividades sobre el cambio climático alineado con los productos y los resultados previstos.</li> </ol>  |



## Indicador de GFPCC

## Ejemplo de elementos básicos para desarrollar

**GFPCC-4:** Escrutinio legislativo (GFPCC-4.2).

4. Examinar los informes de auditoría o los informes de evaluación sobre los impactos del presupuesto ejecutado en lo referente al cambio climático.
5. El Poder Legislativo elabora recomendaciones acerca de las medidas que debe implementar el Poder Ejecutivo.
6. Realizar un seguimiento de la implementación del gasto climático.

**GFPCC-5:** Gestión de la inversión pública para el cambio climático.

1. El marco legal o regulatorio describe los objetivos y los requisitos en materia de mitigación o adaptación al cambio climático establecidos para programas o proyectos de inversión (GFPCC-5.1).
2. La priorización de nuevos proyectos de inversión se basa en criterios de evaluación y priorización relacionados con el cambio climático (GFPCC-5.2).
3. Las directrices nacionales para la evaluación de proyectos recomiendan calcular los impactos referidos al cambio climático de los nuevos proyectos de inversión, o incluir medidas de adaptación en el diseño del proyecto para abordar los riesgos climáticos (GFPCC-5.3).
4. El gobierno establece que las entidades extrapresupuestarias y las corporaciones públicas a cargo de la ejecución de proyectos de inversión incorporen objetivos, metas e indicadores climáticos específicos en sus contratos de desempeño o en su declaración de intenciones corporativas.

**GFPCC-6:** Gestión de los activos no financieros para el cambio climático.

Identificar, para los activos relevantes, la exposición y la predisposición de las tierras, las obras de infraestructura y los edificios públicos a la variabilidad climática los fenómenos climáticos extremos y los riesgos de transición. La información se incluye en el registro. Los procedimientos y las normas en materia de enajenación, transferencia y uso de las tierras y de los activos del subsuelo contienen especificaciones relacionadas con el cambio climático.

**GFPCC-7:** Pasivos relacionados con el cambio climático.

Los fines o propósitos para los cuales el gobierno puede contraer préstamos, como están especificados en el marco legal, permiten cubrir los pasivos relacionados con el cambio climático. El marco legal y regulatorio contiene disposiciones específicas para los gobiernos subnacionales y las corporaciones públicas. Se preparan informes relacionados con el cambio climático según lo exigen las normas (GFPCC-7.2).

**GFPCC-8:** Adquisiciones públicas para el cambio climático.

1. Los estándares referidos al cambio climático se utilizan para ayudar a determinar las especificaciones y los requisitos de las licitaciones o los criterios de adjudicación, o, en su defecto, existen planillas y procedimientos simplificados para acelerar las adquisiciones públicas necesarias para responder a desastres provocados por el cambio climático (GFPCC-8.2).
2. La adjudicación y la ejecución de los contratos muestran que se cumplen las especificaciones sobre el cambio climático incluidas en las licitaciones y los contratos. Existe un sistema de operaciones de adquisiciones públicas para casos de desastres provocados por el cambio climático que asegura la observancia de los procedimientos de emergencia (GFPCC-8.3).
3. Se elabora un informe estadístico sobre las adquisiciones públicas para el cambio climático. Se prepara un informe sobre el cumplimiento con las reglas y los procedimientos requeridos en las operaciones de adquisiciones de emergencia (GFPCC-8.3).

| Indicador de GFPCC  | Ejemplo de elementos básicos para desarrollar  |
|---|--|
| <b>GFPCC-9:</b> Administración de los ingresos para el cambio climático.        | No se aplicó en el caso de Costa Rica.   |
| <b>GFPCC-10:</b> Controles para el gasto relacionado con el cambio climático.   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El marco legal o regulatorio establece un sistema de controles de las condicionalidades de cambio climático para las transacciones. Los controles se aplican al menos en la etapa de pago. Las evidencias muestran que este sistema es parcialmente eficaz y tiene una cobertura incompleta (GFPCC-10.1).</li> <li>2. Las auditorías e investigaciones sobre fraude que se realizan cubren transacciones relacionadas con el cambio climático para determinar si los fondos públicos han sido destinados a los objetivos climáticos adecuados, pero su cobertura es parcial (GFPCC-10.2).</li> </ol>   |
| <b>GFPCC-11:</b> Descentralización fiscal para el cambio climático.             | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El marco legal y regulatorio identifica con claridad los mandatos y las competencias de los gobiernos subnacionales en relación con la mitigación y la adaptación para el cambio climático (GFPCC-11.1).</li> <li>2. Las transferencias condicionadas para el cambio climático están alineadas con la estrategia nacional para el cambio climático (GFPCC-11.2).</li> <li>3. Para la dimensión GFPCC-11.3: <ul style="list-style-type: none"> <li>·Los mecanismos nacionales utilizados para hacer el seguimiento del gasto relacionado con el cambio climático se aplican también a los gobiernos subnacionales.</li> <li>·El marco de inversiones relacionadas con el cambio climático abarca también a los gobiernos subnacionales.</li> <li>·Las reglas y los procedimientos para la transferencia y enajenación de activos no financieros para el cambio climático se aplican también a los gobiernos subnacionales.</li> <li>·El marco legal o regulatorio de las deudas y las garantías relacionadas con el cambio climático incluye disposiciones específicas para los gobiernos subnacionales.</li> <li>·El marco de adquisiciones públicas relacionadas con el cambio climático abarca también a los gobiernos subnacionales.</li> </ul> </li> </ol> |
| <b>GFPCC-12:</b> Información de desempeño para el cambio climático.             | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las actividades y los programas relacionados con el cambio climático tienen asignadas metas de desempeño. La información sobre desempeño se incluye en el presupuesto o en la documentación de respaldo que se presenta al Poder Legislativo (GFPCC-12.1).</li> <li>2. Se realizan informes del desempeño de las actividades y los programas relacionados con el cambio climático. Estos se presentan al Poder Legislativo (GFPCC-12.2).</li> </ol>  |
| <b>GFPCC-13:</b> Evaluación para el cambio climático.                           | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Al menos una vez cada tres años se llevó a cabo y se publicó una evaluación independiente de las actividades y los programas relacionados con el cambio climático. Las evaluaciones de actividades y programas que contribuyen indirectamente a la adaptación y la mitigación del cambio climático, incluso aquellos que contravienen esta política pública, incluyen una parte dedicada al impacto que tienen sobre el cambio climático (GFPCC-13.1).</li> <li>2. Al menos una vez cada tres años realizar una evaluación de la contribución al cambio climático de la política tributaria relacionada con el cambio climático (GFPCC-13.2).</li> </ol>   |
| <b>GFPCC-14:</b> Resultados del gasto para las iniciativas de cambio climático. | No se aplicó en el caso de Costa Rica.   |

**Fuente:** Elaboración propia basada en PEFA Secretariat (2020).

Como muestra el cuadro 6, la aplicación de la metodología del PEFA Clima brinda a Costa Rica un conjunto de opciones para avanzar de manera gradual y sistemática en la integración del cambio climático en la GFP. Si bien el PEFA Clima no ofrece recomendaciones, la inclusión de buenas prácticas en los criterios de evaluación proporciona información útil para que el país pueda contar con una hoja de ruta o un plan de trabajo para una GFP Verde.

### 4.3 Avances no capturados en el PEFA Clima aplicado en Costa Rica

Al momento de realizarse la evaluación PEFA Clima de Costa Rica, este país se encontraba en proceso de adoptar un nuevo clasificador de los gastos de incidencia climática, los gastos en gestión de riesgos y los gastos en biodiversidad. Este proceso se concluyó en mayo de 2022 con la aprobación de tres instrumentos: i) la guía metodológica para la vinculación de la estructura programática con el clasificador funcional del gasto en cambio climático, biodiversidad y gestión de desastres; ii) la correspondiente guía metodológica del sistema de identificación y cuantificación, y iii) el manual de orientaciones metodológicas para la matriz de relaciones del clasificador funcional de gasto climático, biodiversidad y gestión de riesgos de desastres. Aun cuando estos avances no fueron capturados en el informe PEFA Clima, todos ellos son de gran importancia para lograr que la GFP coadyuve a las políticas climáticas.

Finalmente, el gráfico 1 muestra una comparación de los resultados del PEFA Clima de Costa Rica y Paraguay. Los resultados señalan que Costa Rica ya venía integrando la acción climática en su GFP, en tanto que Paraguay recién inicia el proceso.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del informe PEFA+ Costa Rica (PEFA Secretariat, 2022a) y PEFA++ Paraguay (PEFA Secretariat, 2022b).





# 5



## **PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES**



## 5. Principales lecciones aprendidas y recomendaciones

---

Entre las lecciones aprendidas del proceso de aplicación del PEFA Clima y de los esfuerzos realizados para incorporar la perspectiva de cambio climático en las políticas y la gestión fiscal, cabe mencionar las siguientes:

**i) La metodología de diagnóstico PEFA Clima** es un instrumento útil para que los países establezcan el grado de avance que han logrado en la incorporación de la dimensión climática en los instrumentos legales y normativos, así como en los procesos y sistemas de la GFP. Por este motivo, se recomienda que dicha dimensión se introduzca en los países que tienen previsto realizar una evaluación PEFA en un futuro próximo.

**ii) Si bien las evaluaciones PEFA (o PEFA Clima)** no incluyen un plan de acción o recomendaciones concretas, la revisión de los elementos y criterios usados en el proceso de calificación brinda información suficiente como para que los países puedan definir sus propias hojas de ruta con miras a una GFP Verde. No obstante, dado que la Secretaría del PEFA ajusta permanentemente los criterios referidos, es esencial que, en la elaboración de estos planes de acción o de las hojas de ruta, se consideren las últimas versiones de las guías técnicas de aplicación.

**iii) El marco del PEFA Clima es** una herramienta complementaria del PEFA, por lo que los resultados obtenidos en el PEFA Clima están completamente alineados con los indicadores o dimensiones de la evaluación PEFA. Esta alineación debe considerarse en los planes de acción o en las hojas de ruta para la integración de la acción climática en la GFP, lo cual –a su vez– contribuye a evitar la realización de acciones aisladas o poco coordinadas.





# 6



## **LINEAMIENTOS PARA INTEGRAR LA ACCIÓN CLIMÁTICA EN LA GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA**



## 6. Lineamientos para integrar la acción climática en la gestión financiera pública

La integración de la acción climática en las políticas, las normas, los procedimientos, los procesos y los sistemas de GFP es una tarea compleja y de largo aliento. Por este motivo, se recomienda que los países establezcan rutas de acción o planes de trabajo que, en función de sus capacidades, les permitan avanzar de manera gradual y sistemática en la adopción de las mejores prácticas internacionales de GFP Verde.

El cuadro 7 presenta un resumen de las herramientas más usadas a nivel internacional para integrar la acción climática en la GFP y su relación con las dimensiones PEFA y PEFA Clima. Esta información, junto con los criterios específicos que se usan en la calificación del PEFA, pueden ser de utilidad para los países interesados en formular un plan de acción o elaborar una hoja de ruta para temas ligados a la GFP Verde.

**Cuadro 7. Herramientas de integración de acción climática en la gestión financiera pública**

| Pilares PEFA   | Dimensión climática PEFA Clima   | Herramientas de integración de cambio climático en pilares PEFA   |
|--|--|---|
| <b>Confiabilidad del presupuesto.</b>                            | Gastos destinados a actividades climáticas.  | Sistema de marcadores/clasificadores del gasto climático.   |
| <b>Transparencia de las finanzas públicas.</b>                   | Monitoreo del gasto climático; marco de descentralización fiscal con perspectiva climática; información de desempeño climático; evaluación de desempeño climático. | Incorporación de los clasificadores en el sistema integrado de administración financiera.<br><br>Metodología de seguimiento y evaluación del gasto climático.               |
| <b>Gestión de activos y pasivos.</b>                             | Gestión de la inversión pública que responde a la acción climática; gestión de activos con perspectiva climática; gestión de pasivos climáticos.                   | Marcadores/clasificadores del gasto climático de capital.<br><br>Uso de taxonomías verdes congruentes con clasificadores.   |
| <b>Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas.</b> | Presupuesto alineado con las estrategias climáticas; circular presupuestaria con perspectiva climática.  | Integración de la dimensión climática (clasificadores) en la circular presupuestaria.<br><br>Integración de la dimensión climática en los marcos fiscales de mediano plazo. |
| <b>Previsibilidad y control de la ejecución.</b>                 | Contrataciones sensibles al clima; administración tributaria sensible al clima; cumplimiento de gastos relacionados con el clima.                                  | Integración de la perspectiva de ciclo de producto en normas de compras y adquisiciones.  |
| <b>Contabilidad y presentación de informes.</b>                  | En desarrollo por la Secretaría del PEFA.  | NA  |
| <b>Escrutinio y auditoría externos.</b>                          | Escrutinio legislativo; evaluación de desempeño del presupuesto climático.   | Modelos de informes legislativos sobre gasto climático.   |

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de PEFA Secretariat (2016).

Para facilitar su uso, las herramientas de GFP Verde han sido ordenadas de acuerdo con los pilares del PEFA y las dimensiones del PEFA Clima. Su implementación puede realizarse usando un plan de acción (o una hoja de ruta), cuyo contenido debería respetar las capacidades, los avances logrados y las particularidades de cada país. No obstante, es posible establecer un orden de prelación para la puesta en marcha de las herramientas mencionadas; de esta forma, se coadyuva a una mayor focalización de los esfuerzos, la complementariedad entre herramientas y la expansión de los avances realizados.

El orden de prelación para la adopción de estas herramientas podría ser el siguiente:

- **Etapa 1.** Establecimiento de un sistema de clasificadores del gasto climático que permita identificar el gasto de incidencia (positiva o negativa) climática, usando como base el clasificador funcional del gasto y los sistemas internacionales de clasificación ya existentes.
- **Etapa 2.** Adopción del nuevo sistema de clasificación en el marco de las políticas y normas que rigen la GFP. En esta etapa, es fundamental elaborar normas específicas para la planificación, la preparación, la ejecución y el seguimiento del presupuesto. Asimismo, de especial importancia en esta fase son las circulares presupuestarias que orientan todo el proceso.
- **Etapa 3.** Integración de los clasificadores de gasto climático en los sistemas informáticos de administración financiera. Esta etapa es crítica para evitar que la revisión del gasto climático se haga de manera ad hoc y discontinua. No obstante, también se trata de una de las fases de mayor complejidad técnica y operativa.
- **Etapa 4a.** Establecimiento de metodologías y prácticas de evaluación del gasto climático. Estas metodologías deben incluir tanto aspectos de eficiencia técnica (procedimientos y procesos) como de eficiencia asignativa (impacto del gasto climático) de los recursos públicos de incidencia climática.
- **Etapa 4b.** Adopción de prácticas que favorezcan la transparencia, tales como modelos de informes para facilitar el escrutinio del Poder Legislativo e informes a la ciudadanía.

Es esencial reiterar que estas etapas, así como las herramientas asociadas, deben implementarse sobre la base de un plan de acción o una hoja de ruta que ordene el proceso y que tome en cuenta las capacidades propias de cada país. Además, deben aplicarse de forma flexible, ya que existen acciones que los países pueden realizar aprovechando su experiencia en otras áreas. Por ejemplo, es posible que un país cuente con experiencias exitosas de marcación del gasto en género que pretende extrapolar al gasto climático mediante el uso de circulares presupuestarias.





7



**REFERENCIAS  
BIBLIOGRÁFICAS**



Ministerio de Hacienda del Paraguay. 2023. Hoja de Ruta de Cambio Climático del Ministerio de Hacienda del Paraguay. Asunción: Ministerio de Hacienda del Paraguay.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2021. Government at a Glance 2021. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.

PEFA Secretariat. 2016. Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas, Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA). Washington, D.C.: PEFA Secretariat.

-----, 2020. Climate Responsive Public Financial Management Framework (PEFA Climate)—Piloting Phase. Washington, D.C.: PEFA Secretariat.

-----, 2022a. PEFA+ Costa Rica. San José de Costa Rica: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

-----, 2022b. PEFA++ Paraguay. Asunción: Ministerio de Hacienda del Paraguay.

Pimenta, C. 2022. Avances y oportunidades en la gestión financiera pública verde. Washington, D.C.: BID.

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.



