

CONSIDERACIONES PRÁCTICAS PARA IMPLEMENTAR PROCESOS DE CLASIFICACIÓN DE GASTO PÚBLICO TRANSVERSAL: UNA APLICACIÓN PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Álvaro Miranda
Carlos Guastavino
Christian Belmar
Cristóbal Gamboni



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

TÍTULO DEL DOCUMENTO:**CONSIDERACIONES PRÁCTICAS PARA IMPLEMENTAR PROCESOS DE CLASIFICACIÓN DE GASTO PÚBLICO TRANSVERSAL: UNA APLICACIÓN PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO**

Esta publicación corresponde al número 2021/24 de la serie de Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Este documento se encuentra disponible en la página web de la Dirección de Presupuestos: www.dipres.cl

AUTORES:**Álvaro Miranda**

Cordinador de Investigación, Departamento de Estudios, Dipres.
M.Sc. (Universidad de Chile)

Carlos Guastavino

Analista de Investigación, Departamento de Estudios, Dipres.
M.Sc. (Universidad de Chile)

Christian Belmar

Académico, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.
Ph.D© (Universidad de Chile)

Cristóbal Gamboni

Coordinador Macroeconómico y de Finanzas Internacionales,
Ministerio de Hacienda.
B.A. (Universidad de Chile)

AGRADECIMIENTOS:

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Boris Aguilera, Mauricio Carrasco, Fernando Córdova, Sandra Galaz, Hipolito Talbot-Wright y Karina Toledo. Este documento está parcialmente basado en el trabajo de la "Consultoría para asesorar a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en el diagnóstico de metodologías existentes para la contabilización del gasto público en cambio climático" realizada por Christian Belmar como consultor del Banco Interamericano del Desarrollo.

EDITOR:

Pablo Guarda: Asesor de Comunicaciones de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Todos los derechos reservados Registro de Propiedad Intelectual
©A-Pendiente ISBN: Pendiente

Diseño y Diagramación: M. Martínez V.

Fecha de publicación: Diciembre 2021

Las opiniones aquí contenidas pertenecen a los autores y no necesariamente son compartidas por la Dirección de Presupuestos ni el Ministerio de Hacienda, ni por el Banco Interamericano del Desarrollo. Los errores u omisiones son de exclusiva responsabilidad de los autores.



ABSTRACT

En los últimos años han aumentado mundialmente las demandas por tener mayor transparencia sobre las iniciativas que financian los Estados en materias transversales, lo que representa un desafío para los Ministerios de Finanzas y las Oficinas de Presupuestos del mundo. Muchos países y organismos multilaterales han impulsado el desarrollo de metodologías que permitan medir adecuadamente estas materias. Ahora bien, es difícil para los tomadores de decisiones de cada país elegir cuál de los enfoques o metodologías implementar para abordar estas temáticas. En este trabajo se busca relevar una serie de consideraciones prácticas a la hora de comenzar a implementar clasificaciones del gasto público en materias transversales utilizando como caso de estudio la medición del gasto público en el cambio climático, a través del análisis de las metodologías y de la experiencia internacional. A partir de este, emerge la importancia de tener expectativas razonables del trabajo, buscar formas de minimizar los costos de la implementación, ser riguroso al decidir qué aproximación metodológica tomar, definir tanto los conceptos relevantes como el equipo de trabajo y las instituciones a considerar en el análisis e investigar a cabalidad las fuentes de información que permitan obtener el mayor nivel de precisión. Este trabajo representa un esfuerzo por sistematizar aquellos elementos básicos para avanzar en la agenda de mediciones transversales del gasto público desde la perspectiva de un equipo técnico.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años han aumentado mundialmente las demandas, tanto del poder legislativo como de la sociedad civil, por tener mayor transparencia sobre las iniciativas que financian los Estados en materias transversales¹, como género, pobreza, cambio climático, desarrollo sostenible, entre otros. Esto representa un desafío para los Ministerios de Finanzas y las Oficinas de Presupuestos del mundo, ya que, por ejemplo, el diseño del presupuesto de la nación no necesariamente se basa en un análisis detallado del gasto por funciones. Además, la forma como los países registran el gasto público no necesariamente tiene la granularidad suficiente como para identificar estos gastos. Asimismo, en el cumplimiento de un objetivo pueden participar varios ministerios, con diferentes estructuras de información y reporte de sus gastos.

En este contexto, muchos países y los organismos multilaterales (Banco Interamericano del Desarrollo, Banco Mundial, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otros) han impulsado el desarrollo de metodologías que permiten avanzar en la identificación y medición adecuada en estas materias, conocidas como marcación. El objetivo de clasificar el gasto público en temáticas transversales es identificar, medir y monitorear los esfuerzos realizados por los Estados en financiar estas actividades, lo que posibilita la toma de decisiones informada por parte de las autoridades y promueve la transparencia del gasto fiscal. Ahora bien, implementar estas metodologías requiere un alto nivel de adecuación frente a las distintas realidades nacionales, lo que dificulta la comparación internacional. Por tanto, es difícil para los tomadores de decisiones de cada país elegir cuál de los enfoques o metodologías implementar para abordar estas temáticas.

Con el fin de que los tomadores de decisión escojan su aproximación metodológica, se han identificado una serie de pasos relevantes que los equipos técnicos pueden seguir. En primer lugar, se requiere realizar una revisión exhaustiva de las metodologías y lineamientos que los países y organismos multilaterales han generado. Usualmente, no existen sistematizaciones que consideren de forma transversal lo que los multilaterales han hecho, ya que ellos tienden a centrarse en sus propias metodologías, por lo tanto, hacer el ejercicio de cubrir estos elementos permite tener mejor información para elegir cómo proceder. En segundo lugar, se requiere estudiar con detalle los casos de países similares y otros que estén más avanzados en el desarrollo de estas temáticas. Usualmente, los reportes de los países sólo explican las decisiones finales que se tomaron, lo que no permite comprender a cabalidad el proceso detrás de estas. Por ende, es conveniente avanzar en el relacionamiento bilateral, conversando con actores claves de otros países, para lograr contar con información más detallada sobre la implementación de estas iniciativas.

Actualmente, una de las temáticas más relevantes a nivel internacional y nacional es el cambio climático. Según los reportes científicos la temperatura de la Tierra ha aumentado sostenidamente en los últimos años generando impactos en el medioambiente y en la sociedad (Hansen et al, 2006). Para tomar decisiones informadas de cómo abordar esta problemática se requiere contar con información fidedigna que impulse la acción por el clima tanto a nivel público como privado. En particular, se debe considerar que los impactos anteriores comprometen a la macroeconomía, afectando los sectores productivos, y a las finanzas públicas.

En este trabajo se busca relevar una serie de consideraciones prácticas a la hora de comenzar a implementar clasificaciones del gasto público en materias transversales utilizando como caso de estudio la medición del gasto público en el cambio climático. Del análisis de las metodologías se desprende que es recomendable comenzar con un piloto que se base en las definiciones de cambio climático utilizadas internacionalmente, y que se guíe por los lineamientos nacionales en esta materia, cubriendo solo algunas partes del sector público que permitan generar aprendizajes para su posterior escalamiento, priorizando ministerios con alta vinculación al cambio climático.

A partir de la revisión de la experiencia de países, se aprecia que se ha privilegiado medir el gasto ejecutado más que el gasto presupuestado en la elaboración de las leyes de presupuestos. Por su parte, se han utilizado definiciones internacionalmente aceptadas de los conceptos relevantes. Dado que las estructuras presupuestarias tienen niveles de aperturas heterogéneos, la identificación del gasto se ha tratado de realizar en el nivel más desagregado posible (esto es, a nivel de proyecto, actividad y programas), de tal forma de evitar sobredimensionar este gasto.

¹ Una medición transversal es aquella que busca contabilizar o marcar gastos sobre una temática u objetivo a través de los organismos del Estado.

Además, al conversar con actores claves de países que han impulsado políticas en esta materia, se logra apreciar el rol que juegan la existencia de marcos legales, como una ley marco de cambio climático, y la alta prioridad de las autoridades políticas de turno para avanzar en esta materia. La experiencia de los países sugiere que los procesos de marcación deben ser liderados por técnicos en el Ministerio de Finanzas, con el objetivo de disminuir los incentivos al greenwashing (sobreestimaciones de la contribución al cambio climático con el objetivo de obtener mayores recursos). También se releva el rol del Ministerio de Medio Ambiente para colaborar con las oficinas de presupuestos en identificar actividades asociadas al cambio climático.

El análisis detallado de estos elementos sumado a la comprensión de la realidad de cada país posibilita establecer consideraciones prácticas que permitan una correcta implementación. Por ejemplo, es importante considerar a los actores claves dentro del proceso (encargados presupuestarios en la Oficina de Presupuestos, encargados de administración financiera de los Servicios y encargados programáticos), ser capaces de fijar expectativas realistas, minimizar los costos que ellos enfrentan, y aprovechar su expertis en su área específica. En particular, se debe planificar la implementación buscando que la generación de capacidades quede alojada en las áreas claves. Es importante destacar que se debe comprender a cabalidad cuáles son los objetivos estratégicos de cada una de las contrapartes con los que se requiere trabajar para que el esfuerzo sea exitoso. Asimismo, es fundamental que los encargados presupuestarios de las oficinas de presupuestos estén involucrados, ya que, de otra forma, será difícil acceder a la información y complejo institucionalizar una política que fundamentalmente es presupuestaria. Finalmente, es necesario contar con un alto compromiso de los actores claves con el objetivo general de este tipo de políticas, como lo es la transparencia fiscal y la entrega de mejor información para la toma de decisiones por parte de las autoridades.

Con todo, este trabajo es una primera aproximación a sistematizar algunos elementos que son necesarios para responder a las demandas por mayor información del gasto de los países en materias transversales, tomando como caso de estudio el gasto público en cambio climático. A diferencia de la literatura ya existente, que típicamente discute una metodología, se exploran exhaustivamente las metodologías y sugerencias internacionales desde la perspectiva de un equipo técnico del Ministerio de Finanzas y la Oficina de Presupuestos que tiene el mandato de avanzar en esta temática. Adicionalmente, para ilustrar cómo se puede realizar un estudio de experiencias de países en el contexto del cambio climático, consideramos el caso de Chile, un país en desarrollo, con alta vulnerabilidad al cambio climático, que se ha comprometido internacionalmente a impulsar actividades de mitigación y adaptación. En este análisis se complementa lo informado en los documentos oficiales con entrevistas con actores claves de estos procesos. Con estos insumos y tomando en consideración la realidad de cada país, se desprende una serie de consideraciones prácticas que no necesariamente se encuentran mencionadas o discutidas en las metodologías y documentos de los países.

El resto del documento está estructurado de la siguiente forma: la Sección 2 provee el contexto que permite explicar por qué el caso del cambio climático es relevante. Luego, en la Sección 3 se hace un revisión de las metodologías y los lineamientos existentes a nivel internacional. En la Sección 4 se discute un ejemplo de cómo aprender de las experiencias internacionales. La Sección 5 presenta consideraciones prácticas que se desprenden del análisis de las secciones anteriores. Finalmente, la Sección 6 concluye.

2. CONTEXTO

El cambio climático tiene efectos en la sociedad y el medioambiente que afectan la macroeconomía y las finanzas públicas. Por ejemplo, el aumento de las temperaturas globales genera escasez hídrica, lo que reduce directamente la productividad agrícola, aumenta el riesgo de enfermedades y las tasas de mortalidad (BID, 2021a). Por su parte, mayores temperaturas están asociadas a alzas del nivel del mar que afectan el borde costero dañando la infraestructura y en ocasiones obligando al desplazamiento de la población. Asimismo, el calentamiento global se correlaciona con un importante aumento de la frecuencia de desastres naturales (Munich Re, 2018) lo que genera efectos directos en la población y fuertes presiones fiscales. Se estima que la ocurrencia de al menos un evento climático extremo por año se asocia a un incremento del déficit fiscal cercano al 0,9% del PIB para los países de América Latina y el Caribe.

En este contexto, muchos países han centrado sus esfuerzos de política en el cumplimiento de objetivos que apunten hacia un desarrollo sostenible y hacia una transición a economías que tomen en consideración el medioambiente. De hecho, los países miembros de la Naciones Unidas han suscrito un acuerdo para avanzar en el cumplimiento de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible² (ODS) para el año 2030, dentro de los cuales está la acción por el clima (ODS N° 13). Asimismo, las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) acordaron en 2015 combatir el cambio climático y acelerar e intensificar las acciones e inversiones necesarias para un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono. Esto implica que las partes publiquen cada 5 años sus contribuciones nacionales determinadas (NDC por sus siglas en inglés) en ámbitos de mitigación (disminuir o absorber emisiones de gases de efecto invernadero) y adaptación (actividades que permiten ser resilientes a los efectos del cambio climático) al cambio climático.

Transitar hacia economías sostenibles y resilientes al cambio climático requiere una planificación fiscal que gestione adecuadamente los riesgos climáticos mencionados y genere un crecimiento sostenible a largo plazo. Por ejemplo, el aumento de producción de energías renovables producirá una disminución en la demanda de combustibles fósiles, lo que afecta la competitividad y los ingresos fiscales de aquellas economías cuya matriz productiva considera estos bienes. Más aún, los países poseen un riesgo importante de que sus activos queden varados, esto es, pierdan su rentabilidad antes de terminar su vida útil. En este sentido, los Ministerios de Finanzas tienen un rol fundamental ya que coordinan las acciones gubernamentales en esta materia, poseen una importante capacidad de incidencia para alinear el funcionamiento adecuado del gobierno, pueden catalizar la inversión privada con marcos de incentivos adecuados y contribuir al desarrollo de mercados de nuevas fuentes de financiamiento como son los bonos asociados a activos verdes. En suma, contar con una medición del gasto público en esta materia constituye un insumo relevante para la toma de decisiones en el Ministerio de Finanzas.

3. ESTUDIO DE LAS METODOLOGÍAS

El objetivo de clasificar el gasto público en temáticas transversales es identificar, medir y monitorear los esfuerzos realizados por los Estados en financiar estas actividades, lo que posibilita la toma de decisiones informada por parte de las autoridades y promueve la transparencia del gasto fiscal. Esto representa un desafío para los Ministerios de Finanzas y las Oficinas de Presupuestos del mundo, ya que el diseño del presupuesto de la nación típicamente está basado en una clasificación económica y administrativa, y no necesariamente se basa en un análisis detallado del gasto por funciones, toda vez que para un mismo objetivo pueden existir diversos ministerios que participan. Además, incluso dentro de un ministerio, la forma como los países registran el gasto público no necesariamente tiene la granularidad suficiente como para identificar estos gastos.

El marco internacional con mayor aceptación para medir el gasto desde una perspectiva transversal corresponde a la Clasificación Funcional del Gobierno (COFOG) desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y publicada por la División de Estadísticas de la Organización de Naciones Unidas (ONU) (UNDESA. 2000). Esta clasifica el gasto, conforme a la finalidad que persiguen los fondos, en tres niveles: división (objetivo del gobierno), grupos y clases (cómo se alcanzan estos objetivos). Múltiples países publican su gasto de esta forma conforme a los lineamientos del Fondo Monetario Internacional. Ahora bien, solo se consideran 10 grandes objetivos del gobierno, con sus respectivas aperturas (hasta 9), las que no necesariamente cubren en detalle temáticas emergentes como género, pobreza, cambio climático, desarrollo sostenible, entre otros. Por ejemplo, la COFOG solo cuantifica los esfuerzos realizados en temáticas de protección medioambiental, excluyendo temáticas de gasto climático y gasto por desastres naturales. En este contexto, los organismos multilaterales han impulsado el desarrollo de metodologías específicas que permitan medir adecuadamente el avance en estas materias en los países y que sean consistentes con los estándares de medición internacionales.

Como primer paso para poder implementar una política de medición del gasto público transversal en temáticas emergentes es fundamental realizar una revisión de las metodologías que han sido propuestas y aplicadas por

² Los objetivos de desarrollo sostenible tienen por objeto el fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030.

distintos países y organismos internacionales. En el contexto de cambio climático, durante los últimos 30 años se han realizado esfuerzos metodológicos incrementales que han posibilitado a los países avanzar en esta materia, con especial desarrollo durante la última década. En esta sección se revisan estos avances y se discuten los aprendizajes.

3.1. METODOLOGÍAS PARA MEDIR EL GASTO PÚBLICO EN CAMBIO CLIMÁTICO

Las metodologías contemplan como elementos esenciales la definición de gasto relacionado al cambio climático, la cobertura del gasto a marcar y la estimación del gasto relevante en cambio climático (Banco Mundial, 2021). En primer lugar, para definir el gasto relevante en cambio climático, se necesita tener definiciones consensuadas de los conceptos relevantes, esto es, qué se entiende por cambio climático, y su división en actividades de mitigación, adaptación, y mixtas (que contienen elementos de adaptación y mitigación). En segundo lugar, se requiere definir la cobertura del análisis, esto es, si se considerará tanto el gobierno central como los gobiernos subnacionales, y condicional en esa definición qué porcentaje de ellas van a ser estudiadas. Finalmente, las metodologías proponen formas de contabilizar y ponderar el gasto en el universo considerado asociado a las definiciones de los conceptos de cambio climático. La Figura 1 presenta en orden cronológico los avances en esta materia. En la Tabla 1 se resumen estos aportes clasificados en términos de su objetivo, a saber, si son metodologías de diagnóstico del gasto, o metodologías de marcación del gasto, o son documentos con recomendaciones derivadas del análisis de la experiencia internacional.

FIGURA 1: CRONOLOGÍA DE LOS AVANCES PARA IDENTIFICAR EL GASTO PÚBLICO EN CAMBIO CLIMÁTICO



Fuente: Elaboración propia.

En 1998 fue presentada por la OCDE una aproximación metodológica que ha servido como base para los desarrollos posteriores, conocida como Marcadores de Río, la cual nace luego de las convenciones de cambio climático llevadas a cabo en el año 1992, con el objetivo de apoyar a los países al momento de preparar sus Comunicaciones Nacionales o Reportes Nacionales a las Convenciones de Río, en las áreas de Biodiversidad, Cambio Climático y Desertificación. Estos marcadores permiten monitorear objetivos ambientales³ a través de múltiples sectores. Para 1998, solo se consideró mitigación dentro de las actividades relacionadas al cambio climático. Luego, en 2010 se agregaron actividades de adaptación. Los marcadores contienen la definición de los conceptos relevantes, criterios de elegibilidad, ejemplos de actividades y lineamientos. Asimismo, las actividades son clasificadas de acuerdo a su nivel de asociación al objetivo de política, como objetivo principal o secundario⁴. Este listado de actividades funciona hasta hoy como una referencia para definir qué corresponde a cambio climático y que no. En la medida que se contó con mayor información y acuerdo sobre las actividades asociadas al cambio climático, los Marcadores de Río se fueron actualizando (OCDE, 2006).

Luego, en 2011, se lanzó el *Climate Public Expenditure and Institutional Review* (CPEIR) para Nepal al alero del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), basado en los *Public Expenditure Review*⁵ del Banco Mundial (Bhattarai, R et al, 2011). Esta metodología es una herramienta de diagnóstico que permite introducir la visión de cambio climático dentro del proceso de planificación del presupuesto nacional. Este nace en un contexto donde se reconoce la necesidad de que las medidas tomadas por los países sean multisectoriales, involucrando

³ Ejemplo de objetivos medioambientales son: "disminuir el uso de agua" o "mejorar la eficiencia energética".

⁴ Un gasto se clasifica como "principal" cuando se establece explícitamente el cambio climático como fundamental en el diseño o la motivación de la acción. Para ser marcado como "secundario", el objetivo debe estar explícitamente establecido, pero no es el motor o motivación fundamental para emprender y diseñar la actividad.

⁵ Una revisión del gasto público analiza la cantidad y calidad del gasto público a lo largo del tiempo en comparación con los objetivos de política y los indicadores de desempeño. Pueden cubrir todo el gasto público o centrarse en uno o más sectores prioritarios, como salud, educación o agua y saneamiento.

actores del Ministerio de Finanzas y otros ministerios relevantes, y que la toma de decisiones sea realizada considerando elementos medioambientales. El análisis se centra en el gasto ejecutado. Los principales ejes son el análisis de políticas, el institucional y el de gasto público. El análisis de política permite identificar aquellos ejes de política pública que se enfocan en el cambio climático. Por su parte, el análisis institucional permite determinar a nivel de cada país los actores relevantes en la materia, que implementan las políticas. Estos dos elementos anteriores facilitan identificar en qué instituciones y qué políticas centrarse para medir el gasto público. Al ser una metodología de diagnóstico, permite levantar información de aquellos obstáculos que dificultan implementar una medición periódica del gasto público en cambio climático.

Por su parte, el Banco Mundial publicó en 2014 el *Climate Change Public Expenditure and Institutional Review (CCPEIR) Sourcebook* con el objetivo de proveer a los equipos técnicos con las herramientas e información necesaria para responder a los desafíos en términos de gasto público y administración relacionados con el cambio climático y la gestión de riesgo de desastres naturales (Banco Mundial, 2014). La aplicación de esta aproximación debería permitir evaluar si el país cuenta con las capacidades institucionales para responder al cambio climático, y si es capaz de traducir los objetivos de políticas en desarrollo económico. Asimismo, se discute la importancia de establecer incentivos a las instituciones del Estado para que alineen su oferta de programas actuales y futuros con los objetivos en temas climáticos. Además, destaca la importancia de que el horizonte de planificación en cambio climático debe ir más allá del presupuestario (un año) o del de mediano plazo (3-5 años). Finalmente, distingue distintos propósitos para clasificar el gasto en cambio climático, a saber, generar estadísticas, guiar la asignación de recursos, evaluar el impacto del cambio climático en el gasto público y hacer seguimiento al gasto climático del Estado, los que se pueden cumplir si es que se incluyen dentro del proceso presupuestario la identificación de este.

En paralelo, desde el 2011 los Bancos de Desarrollo Multilaterales⁶ han elaborado un informe conjunto de su gasto en la acción por el clima, con el objetivo de homogeneizar su clasificación de la cartera de proyectos (MDBs, 2015). Aunque esta metodología no es aplicable a países, contiene definiciones y principios⁷ para identificar qué parte de la cartera de proyectos de los multilaterales está relacionada directamente con el cambio climático, los que pueden ser una referencia útil. La versión más actual de la metodología (2020) sugiere considerar para el cálculo aquellos programas, proyectos o componentes que estén explícitamente ligados a adaptación o mitigación, al mayor nivel de granularidad posible, siendo conservadores en los casos en que no se puede determinar con claridad cuánto se está dedicando a esta materia. Asimismo, se reconoce que la existencia del gasto no necesariamente implica un impacto en el cambio climático. Al igual que en el caso de los Marcadores de Río, provee una lista de actividades que puede servir de referencia.

Por su parte, el PNUD publicó en 2019 un documento que analiza su experiencia implementando iniciativas de marcaje del presupuesto climático en 7 países, utilizando la metodología de *Climate Budget Tagging (CBT)* introducida en 2015 (PNUD, 2019). Esta metodología busca incluir dentro del proceso de elaboración del presupuesto la marcación de este tipo de gasto. El proceso de implementación tiene 10 pasos, que se dividen en tres fases sucesivas⁸. La primera busca determinar el objetivo de aplicar esta metodología e identificar los actores relevantes. La segunda describe el diseño técnico, lo que incluye el establecer definiciones sobre qué se entiende por cambio climático, el ponderar los gastos por relevancia climática y determinar cómo se asociaron al presupuesto. La tercera analiza el diseño de implementación y sus respectivos mecanismos de validación. Usualmente, el CBT busca institucionalizar los análisis del gasto público ocupando como escenario base los resultados y recomendaciones del ejercicio de CPEIR.

6 Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco de Inversiones en Infraestructura Asiático, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Banco de Inversiones Europeo, el Grupo Banco Interamericano del Desarrollo, Banco Islámico de Desarrollo, Nuevo Banco del Desarrollo y el Grupo Banco Mundial.

7 En la versión más reciente del documento, se consideran 9 principios, a saber, adicionalidad (enfoque de actividad y no de origen recursos), línea de tiempo ex-ante, criterio conservador, granularidad siempre cuando sea posible, enfoque (sólo considerar la proporción del gasto que contribuye a combatir el cambio climático), no implicancia a resultados en cambio climático, criterios de elegibilidad y exclusión y evitar la doble contabilización.

8 La primera fase es definir el propósito y contexto en que se aplicará el CBT. Consiste en tres pasos, esto es, definir los principales objetivos y stakeholders, identificar como la aplicación del CBT contribuye al cumplimiento de la meta nacional por cambio climático e identificar los principales parámetros del sistema presupuestario fiscal. La segunda fase corresponde al diseño técnico del ejercicio, definiendo el marco conceptual para identificar cambio climático, la elección de la metodología de ponderación y determinar cómo se identificará el cambio climático en el sistema presupuestario. La tercera fase es la determinación del enfoque de implementación, que consiste en determinar la modalidad de CBT a aplicar, el diseño del procedimiento de clasificación, determinar el formato de entrega de resultados y la asignación de roles y responsabilidades.

En una línea similar, la OECD publicó en 2021 *“Green Budget Tagging: Introductory Guidance & Principles”* (OECD, 2021). En él se presentan 10 principios⁹ que son relevantes para poder tener éxito en una política de esta naturaleza derivados del estudio de la experiencia internacional. En estos principios se destaca la importancia de que el cambio climático sea una prioridad nacional y de las autoridades de turno. Además, el diseño del sistema de identificación del gasto debe ser consistente con las metas medioambientales del país. Asimismo, se debe hacer un esfuerzo por identificar tanto los gastos positivos como los negativos (que poseen efectos adversos al clima). Se sugiere que esta clasificación sea consistente con otras demandas por monitoreo transversal del presupuesto (género, Objetivos de Desarrollo Sostenible, etc). Finalmente, destaca que se debe entender el presupuesto como una herramienta entre muchas que pueden ayudar a abordar los desafíos climáticos.

Asimismo, el Banco Mundial presenta en 2021 su revisión y sistematización de experiencias internacionales abarcando diversos países (Banco Mundial, 2021). A partir de dicha revisión, se documentó una serie de recomendaciones y lecciones aprendidas entre las que se considera contar una clara definición de objetivos y de alcances de la política de marcación e involucrar a actores claves en su diseño como son los ministerios de finanzas, agencias climáticas y los servicios. Adicionalmente, se sugiere que la implementación de la marcación esté al servicio de la política nacional por el clima, es decir, que no sea un fin en sí mismo. Además, se recomienda que la marcación sea a nivel de actividad y programa siempre que sea factible, incluyendo todas las categorías de gasto, desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales. En este sentido, los controles de calidad y revisiones periódicas son claves para garantizar la adecuada implementación del proceso. También, se sugiere que la marcación sea realizado a través de todo el proceso presupuestario, sistematizando e integrando los sistemas de información financiera con la marcación en cambio climático. Al igual que en las recomendaciones de la OECD (2021), se hace un énfasis en no sólo marcar el gasto en cambio climático, sino las actividades y gastos negativos. De este modo, se informa de mejor manera los trade-offs presentes y facilita un debate de políticas públicas sensibles como lo son los subsidios a los combustibles fósiles. Se alienta a que los países generen fuentes de información y reportes complementarios que extiendan los principios del cambio climático y que sean de fácil lectura para los tomadores de decisión. Finalmente, se motiva a que los países promuevan la transparencia, compromiso y debate sobre la política climática ya que ayuda a movilizar recursos.

Finalmente, en un esfuerzo metodológico adicional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2021 presentó su propuesta de que las mediciones del gasto público en cambio climático conversaran con otras métricas internacionalmente utilizadas, como el sistema de Clasificación de Actividades Ambientales (CAA) y la Clasificación Funcional de Gobierno (COFOG). La ventaja de adoptar sistemas de clasificación existentes es que identifican las categorías de gastos climáticos y facilitan la conexión con marcos estadísticos y contables más amplios. Por un lado, el sistema CAA se divide en las actividades de protección ambiental y las de gestión de recursos, que clasifican las actividades cuyo objetivo principal es prevenir, reducir o eliminar la contaminación o cualquier otra forma de degradación del medio ambiente, y las actividades destinadas a preservar y conservar las existencias de recursos naturales, respectivamente. La clasificación sólo considera aquellas actividades que tengan como propósito final la protección del medio ambiente. Se excluyen, tanto aquellas actividades que tienen efectos favorables sobre el medio ambiente, pero cuyo objetivo es otro, como aquellas que benefician al medio ambiente, pero satisfacen principalmente necesidades técnicas. Por otro lado, la medición del gasto público debería conversar con la COFOG, que es usualmente reportada de forma periódica por los países. El avanzar en esta línea permitiría mejorar la comparabilidad internacional de los ejercicios de medición del gasto público en cambio climático.

⁹ La marcación debe ser producto de una prioridad nacional. Tiene que estar alineados con las metas verdes del país. Tener un sistema de ponderación de los gastos. Trabajar para marcar tanto los gastos positivos como los negativos. Contar con compromiso político y liderazgo. Contar con procesos de revisión y validación. La marcación debe coincidir con otros instrumentos. El país debe contar con una estructura de gobernanza presupuestaria moderna. La marcación debe ser presentada en una declaración de presupuesto verde. Debe ser consistente con las otras políticas verdes del país.

CUADRO RESUMEN DE METODOLOGÍAS PARA IDENTIFICAR GASTO PÚBLICO EN CAMBIO CLIMÁTICO

NOMBRE METODOLOGÍAS	FECHA	CLASIFICACIÓN	RESEÑA
Marcadores de Río	1998	Marcación	Estos marcadores permiten monitorear objetivos ambientales a través de múltiples sectores. Los marcadores contienen la definición de los conceptos relevantes, criterios de elegibilidad, ejemplos de actividades y lineamientos. Asimismo, las actividades son clasificadas de acuerdo a su nivel de asociación al objetivo de política, como objetivo principal o secundario.
Climate Public Expenditure and Institutional Review	2011	Diagnóstico	Los principales ejes son el análisis de políticas, el institucional y el de gasto público. El análisis de política permite identificar aquellos ejes de política pública que se enfocan en el cambio climático. Por su parte el análisis institucional permite determinar a nivel de cada país los actores relevantes en la materia, que implementan las políticas.
Climate Change Public Expenditure and Institutional Review	2014	Diagnóstico	La aplicación de esta aproximación debería permitir evaluar si el país cuenta con las capacidades institucionales para responder al cambio climático, y si es capaz de traducir los objetivos de políticas en desarrollo económico.
Bancos de Desarrollo Multilaterales	2011	Marcación	Contiene definiciones y principios para identificar qué parte de la cartera de proyectos de los multilaterales está relacionada directamente con el cambio climático.
Climate Budget Tagging	2015	Marcación	Esta metodología busca incluir dentro del proceso de elaboración del presupuesto la marcación de este tipo de gasto. Busca institucionalizar los análisis del gasto público ocupando como escenario base los resultados y recomendaciones del ejercicio de CPEIR.
Green Budget Tagging: Introductory Guidance & Principles	2021	Recomendaciones	Se presentan 10 principios que son relevantes para poder tener éxito en una política de esta naturaleza derivados del estudio de la experiencia internacional.
Banco Mundial Revisión y sistematización de experiencias internacionales	2021	Recomendaciones	Se documentó una serie de recomendaciones y lecciones aprendidas entre las que se considera una clara definición de objetivos y de alcances de la política de marcación e involucrar a actores claves en su diseño como son los ministerios de finanzas, agencias climáticas y los servicios.

Fuente: Elaboración propia.

3.2. PRINCIPALES LECCIONES DEL ANÁLISIS DE METODOLOGÍAS

Habiendo revisado las metodologías y experiencias contenidas en los estudios anteriores, se aprecia que, existiendo la voluntad del Ministerio de Finanzas por avanzar en esta materia, y siendo deseable que esta iniciativa esté dentro de la estrategia o plan nacional para combatir el cambio climático, se requiere tomar una serie de decisiones metodológicas que permitan avanzar en contar con una medición del gasto público sobre este tema, que son extensibles a otras temáticas. Se sugiere comenzar con una evaluación del gasto ejecutado que establezca definiciones de los conceptos relevantes, identifique los actores relevantes y las políticas climáticas, consistentes con las definiciones anteriores, que le dan marco al gasto en el país. El marcar el presupuesto ejecutado tiene la ventaja de que se identifica lo que realmente se realizó en términos de gasto, más allá de lo que originalmente se presupuesta (por ejemplo, producto de reasignaciones presupuestarias). El desafío es que se requiere reconstruir los registros históricos, ya que se necesita contar con información detallada de la ejecución al mayor nivel de

desagregación posible. Esto puede servir como primer paso para luego avanzar en la realización de la marcación durante la elaboración de la ley de presupuestos (o ex-ante), lo que tiene la ventaja de generar la información necesaria para la toma de decisiones de las autoridades simultáneamente al diseño del presupuesto. Sin embargo, en este caso se requiere estar coordinado con todos los actores relevantes que participan en la elaboración del presupuesto, el cual en muchos casos no está pensado en términos de este concepto. De todas formas, lo recomendado por las instituciones multilaterales es realizarlo durante su elaboración. El comenzar con una evaluación tiene la ventaja de que se dispone de un mayor plazo, hay espacio al aprendizaje en el proceso de definir metodologías, definiciones y aproximaciones, lo que puede informar un futuro ejercicio ex-ante.

Luego, se requiere definir la aproximación metodológica a aplicar. Aunque las metodologías anteriores tienen diferencias, en esencia son complementarias, y están supeditadas a la estructura del sistema presupuestario de cada país. Por lo tanto, se debe estudiar a cabalidad el proceso de generación de información para la elaboración de la ley de presupuestos y para la medición de la ejecución del presupuesto. En ocasiones, tanto las Oficinas de Presupuestos como los servicios públicos, cuentan con información más detallada que la que se reporta en los informes de ejecución presupuestaria. La recomendación general de las distintas metodologías es contar con el mayor nivel de granularidad posible, de tal forma de evitar sobredimensionar el gasto en esta materia. La elección del nivel de granularidad tiene estrecha relación con el trade-off presente en consideraciones prácticas, tales como el nivel de esfuerzo requerido y el nivel de compatibilidad con las prácticas presupuestarias. Mientras un nivel de granularidad alto entrega información más fidedigna del gasto en cambio climático, conlleva mayor esfuerzo en el levantamiento y procesamiento de información. En este sentido, avanzar en contar con mayor granularidad podría implicar revisar los sistemas de información vigentes. En este caso, el proceso de evaluación del gasto permitiría identificar si se requiere una modernización a la estructura presupuestaria y la magnitud de ella, lo que podría ser una condición necesaria para poder implementar de forma adecuada un análisis ex-ante.

Como se discutió anteriormente, desde los Marcadores de Río en adelante se sugiere determinar si el gasto es principal o secundario en función del objetivo del programa, proyecto o iniciativa. Consecuentemente, se propone ponderar el gasto en función de su relevancia, aunque se debe tomar en cuenta las limitaciones dada la naturaleza subjetiva de la ponderación, lo que dificulta la comparabilidad internacional. Otra recomendación de los multilaterales es tomar en consideración los gastos asociados a actividades que profundizan los efectos del cambio climático (gastos negativos)¹⁰. Si bien en un comienzo solo se consideran los gastos positivos por simplicidad, en el mediano y largo plazo es problemático ya que los costos asociados a gastos negativos pueden ser mayores a los beneficios de los gastos positivos. Para que el tomador de decisiones disponga de toda la información necesaria se requiere contar con la identificación de los gastos negativos. Ahora bien, hay que tomar en consideración que los países en desarrollo podrían tener gastos negativos importantes asociados a subsidios a los combustibles fósiles, lo que debe ser analizado en su contexto, ya que hay que considerar que los países que han alcanzado el desarrollo utilizaron estos mismos recursos. Esto implica que se debe ponderar conceptualmente el gasto negativo en términos de los criterios de transición justa¹¹.

En conclusión, de acuerdo con el análisis de las metodologías y las sistematizaciones de los multilaterales es recomendable comenzar con una evaluación del gasto que informe un futuro trabajo de identificación dentro de la formulación de la ley de presupuestos. Esta evaluación e identificación del gasto debe realizarse como un piloto que se base en las definiciones de cambio climático utilizadas internacionalmente y que se guíe por los lineamientos nacionales en esta materia, cubriendo solo algunas partes del sector público que permitan generar aprendizajes para su posterior escalamiento. Finalmente, un determinante del éxito de estas iniciativas es el compromiso institucional con esta materia.

10 Un ejemplo de gastos negativos corresponde a los subsidios fiscales al consumo de combustibles fósiles.

11 Para transitar a la carbono neutralidad se deben producir cambios estructurales que pueden afectar la producción local teniendo efectos en el empleo y en el bienestar social. Por lo tanto, una transición justa es la que se hace cargo de estas externalidades generadas por el cambio estructural.

4. ESTUDIO DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Luego de estudiar las metodologías existentes, y comprender el panorama general que proporcionan las distintas sistematizaciones que los organismos multilaterales han realizado, es conveniente investigar con mayor profundidad la experiencia internacional. Dado que las metodologías para medir temáticas transversales son relativamente recientes, no necesariamente existe un conjunto tan grande de países que se puedan analizar. Por lo tanto, es relevante listar aquellos países que han avanzado en la materia de interés, y en ese universo buscar aquellas experiencias que pueden ser más cercanas a la realidad nacional. De todas formas, es importante considerar experiencias de países que tengan amplia trayectoria, aunque no sean similares al país de estudio, para tener una noción de los casos más avanzados.

Para elegir el o los países a estudiar se pueden considerar los siguientes factores: la realidad económica, el marco político-administrativo, los sectores económicos relevantes, y las estructuras presupuestarias, entre otros. Desde una perspectiva técnica, importa saber qué países tienen estructuras presupuestarias parecidas, para comprender cómo implementaron la política y superaron los obstáculos inherentes al sistema presupuestario. Asimismo, se pueden considerar los ejemplos de aquellos países que tienen un sistema presupuestario más desarrollado que sirva de guía hacia dónde avanzar.

Para ilustrar cómo se puede realizar un estudio de experiencias de países en el contexto del cambio climático, consideramos el caso de Chile, un país en desarrollo, con alta vulnerabilidad al cambio climático, que se ha comprometido internacionalmente a impulsar actividades de mitigación y adaptación, con un desarrollo incipiente por parte del Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos en la medición del gasto público en cambio climático. En esta sección se presenta una revisión de experiencias de algunos países que podrían servir de referencia para el caso de Chile¹².

En el caso chileno podría ser útil estudiar con mayor detalle el caso de países similares en términos de desarrollo económico y desafíos climáticos como Perú, México y Colombia. Asimismo, por su liderazgo latinoamericano, se pueden analizar países como Ecuador, que lleva años trabajando en esta materia, y Nicaragua, cuya realidad climática es distinta producto de su ubicación geográfica, pero que ha avanzado en este tema. Finalmente, pensando en experiencias profundas en esta temática, se podría considerar el caso de Indonesia¹³.

En este contexto, se sugiere analizar las experiencias de los países anteriores a través de la revisión de los documentos públicos y realizar entrevistas con actores claves que permitan complementar los aspectos técnicos discutidos en los documentos con elementos cualitativos. A diferencia de los documentos oficiales, que se centran en discutir contexto, metodologías, resultados e implicancias, las entrevistas permiten levantar aquellos aspectos cualitativos que facilitaron el éxito y aquellos obstáculos que hubo que superar, los que muchas veces no están documentados en profundidad.

La literatura ha documentado los siguientes elementos transversales relacionados a las experiencias de estos países. En general, son esfuerzos pioneros que, a excepción del caso de Indonesia, no están precedidos por otros esfuerzos de identificación del gasto transversal como son los temas de género. Asimismo, en algunos países, como Colombia, Ecuador, Perú y México, están asociados a los esfuerzos por medir el gasto en los ODS. En general, se ha privilegiado medir el gasto ejecutado más que el gasto presupuestado en la elaboración de la ley de presupuestos. Usualmente se han utilizado los lineamientos metodológicos discutidos en la sección anterior, con base en los Marcadores de Río y su lista indicativa de actividades de mitigación y adaptación. En términos de cobertura, los esfuerzos iniciales han cubierto una porción de los ministerios del sector público, para luego avanzar a cubrir progresivamente el gobierno central. En general, no hay grandes avances hacia los gobiernos subnacionales. Dado que las estructuras presupuestarias tienen niveles de aperturas heterogéneos, la identificación del gasto se ha tratado de realizar en el nivel más bajo posible, de tal forma de evitar sobredimensionar.

Estos elementos transversales, aunque útiles, son solo la base de buenas prácticas para su implementación.

12 Esta revisión no busca ser exhaustiva, sino ilustrar cómo se pueden usar las experiencias de otros países para el diseño de la política a nivel local.

13 Notar que hemos dejado de lado algunos casos recientes de países con mayor nivel de desarrollo como los de la Unión Europea. Estos pueden resultar útiles en un análisis posterior.

Ahora bien, existen otros elementos fundamentales que no son abordados en estos documentos que se deben tomar en consideración a la hora de implementarlos. Del ejercicio de conversar con actores claves de los países anteriores se desprende que dentro de los ámbitos que requieren mayor atención se encuentran el contexto gubernamental, el liderazgo institucional, y las fuentes de información, entre otros. Comprender estos aspectos permiten reconstruir la historia y determinar cómo llegaron los países a determinar sus aproximaciones metodológicas.

Un primer elemento relevante a estudiar de las experiencias internacionales es el contexto gubernamental. Dos factores relevantes que se encuentran en las experiencias es la existencia de marcos legales, como una ley marco de cambio climático, y de una alta prioridad de las autoridades políticas de turno para avanzar en esta materia. En aquellos países en que hay marcos legales, muchas veces se incluye como obligación el reporte del gasto público en cambio climático lo que cataliza el desarrollo de las capacidades necesarias. Asimismo, incluso si el cuerpo legal no contiene la obligación, la existencia de este tipo de leyes provee lineamientos y políticas que facilitan la identificación de actividades asociadas al cambio climático. Por su parte, el compromiso de las autoridades es fundamental, en particular de las máximas autoridades. Más aún, se requiere que las autoridades de los ministerios de finanzas, que típicamente tienen menos conocimiento sobre estas materias, empujen los avances en finanzas verdes. En regímenes políticos-administrativos donde el congreso tiene un peso relevante, su presión también ha logrado propiciar avances en esta materia.

En ocasiones, la prioridad política se ha generado por los impactos que han empezado a experimentar las poblaciones producto del cambio climático. Por ejemplo, los países donde existe mayor avance en la implementación de la marcación del cambio climático suelen ser los que se han visto más afectados por este y, por tanto, se ha hecho imperativa una respuesta fiscal oportuna. Por ejemplo, los países como Nicaragua e Indonesia poseen importantes avances en la marcación en cambio climático, al mismo tiempo que son frecuentemente afectados por los desastres naturales tales como huracanes y lluvias. En este contexto, la aproximación fiscal de parte de algunos países ha sido conseguir financiamiento para proyectos que ayuden a mitigar los efectos de estos desastres naturales, lo que ha levantado la necesidad de contar con un clasificador presupuestario que permita diagnosticar y hacer un seguimiento del gasto fiscal en esta materia. De esta forma la marcación constituye una de las respuestas fiscales ante los efectos adversos de desastres naturales. Por el contrario, en países donde los efectos del cambio climático son menos visibles y/o donde los desastres naturales son menos frecuentes, los avances en la marcación en cambio climático son menores, y han sido impulsados en mayor parte por los compromisos de acuerdos internacionales.

Asimismo, los países que todavía no logran reducir la brecha en indicadores socioeconómicos tienen como prioridad avanzar en dicho aspecto antes que en los medio ambientales, aun cuando ambas metas no son mutuamente excluyentes. Por lo tanto, el nivel de prioridad política que tenga la implementación de un proceso de marcación en cambio climático puede ser influenciado por la visibilidad de los efectos del cambio climático en los países, los compromisos con acuerdos internacionales, la brecha en indicadores socioeconómicos, entre otros.

Un segundo elemento para considerar dentro del nivel político-administrativo son los roles de los ministerios al interior del gobierno. La experiencia de los países considerados señala que la implementación de la marcación del gasto público en cambio climático debe ser ejecutada por los Ministerios de Finanzas, quienes tienen la potestad legal y el manejo sobre los recursos de la Nación¹⁴. Ahora bien, dado que los conocimientos específicos de la materia están usualmente alojados en otros ministerios, se debe trabajar en colaboración con los ministerios sectoriales y el Ministerio de Medio Ambiente, en lo que respecta a identificar actividades de mitigación y adaptación. Esto representa un importante desafío de coordinación y liderazgo, que requiere atención especial por parte de los equipos del Ministerio de Finanzas para ser exitosos en el proceso. En la misma línea, la experiencia de los países indica que los procesos de marcación liderados por técnicos en el Ministerio de Finanzas tienden a tener menos incentivos al greenwashing (sobreestimaciones de la contribución al cambio climático con el objetivo de obtener mayores recursos).

¹⁴ En algunos países la autoridad presupuestaria no está alojada en el Ministerio de Finanzas.

En tercer lugar, la experiencia de los países indica que sin el involucramiento necesario de las autoridades, los ejercicios de marcación pierden su relevancia para la toma de decisiones. Por ejemplo, en una primera aproximación a realizar una marcación del gasto público en cambio climático, tanto en Chile como en Colombia se realizaron consultorías con organismos internacionales donde no hubo una estrecha colaboración con equipos al interior del Ministerio de Finanzas que pudieran transmitir la información a las autoridades. Por lo tanto, el resultado de la consultoría fue recibido, pero la metodología no fue validada al interior de los gobiernos, por lo que el ejercicio no tuvo el impacto esperado.

En cuarto lugar, respecto a las metodologías, la experiencia de los países sugiere que estas están estrechamente supeditadas al sistema presupuestario. Aquellos sistemas presupuestarios que poseen mayor grado de granularidad en su información disponible pueden hacer marcaciones más precisas. Asimismo, en el corto plazo, es complejo realizar modificaciones profundas al sistema presupuestario. Por tanto, si bien las metodologías entregan distintos enfoques para aproximarse a la marcación en cambio climático, en la práctica la aplicación de estas quedará restringida al nivel de complejidad y granularidad presente en el sistema presupuestario. Es por esto que los equipos técnicos a cargo usualmente indagan sobre la existencia de información que no está sistematizada en el sistema de la ley de presupuesto, pero que es conocida por los departamentos de administración financiera de los ministerios (DAF). Un trabajo colaborativo adecuado con estos departamentos permitiría alcanzar un nivel de granularidad más allá del nivel de agregación del sistema presupuestario.

Finalmente, la experiencia de los países gráfica los trade-off entre hacer identificaciones del gasto ejecutado y hacerlo en la elaboración de la ley de presupuestos. La mayoría de los países comienza analizando el gasto ejecutado. Este puede servir como una línea base para ver cómo varía el presupuesto año a año. Ahora bien, algunos países han realizado esfuerzos para marcar durante la planificación del proyecto de ley de presupuesto con el objetivo de influenciar la toma de decisiones de la formulación del presupuesto y atraer recursos hacia líneas presupuestarias que combatan el cambio climático. No obstante, algunos inconvenientes con realizar la marcación durante el proceso de formulación de la ley de presupuestos son la dificultad de identificar brechas de financiamiento y el aumento de conflictos al interior del proceso de negociación del proyecto de ley. En particular, intensifica la discusión acerca de si son los montos los que deben aumentar o la composición del gasto.

En conclusión, el análisis de las experiencias de los países, para el ejemplo de Chile, tanto basadas en los documentos oficiales como en entrevistas con los actores claves, permite levantar mayor información sobre aquellos aspectos que se deben tomar en consideración a la hora de comenzar a implementar una medición de esta naturaleza. Como se discutió, es particularmente relevante tomar en cuenta la prioridad política, el liderazgo de los ministerios de finanzas y las fuentes de información. Comprender estos aspectos permite reconstruir la historia y determinar cómo llegaron los países a determinar sus aproximaciones metodológicas.

5. RECOMENDACIONES PARA LOS EQUIPOS TÉCNICOS

Luego de revisar las metodologías y experiencias de distintos países de nuestro caso de estudio en cambio climático, se pueden identificar una serie de factores que enfrentan los equipos técnicos encargados de implementar identificaciones del gasto transversales. El contar con una sistematización de dichos factores antes de comenzar a implementar este tipo de políticas es útil para minimizar los costos asociados y aumentar la probabilidad de éxito. En esta sección se presentan recomendaciones a los equipos técnicos para comenzar a implementar iniciativas de medición del gasto público en el cambio climático. En particular, se toma como punto de partida la implementación de un piloto.

En términos generales, como se mencionó en la sección anterior, contando con la voluntad de las autoridades y/o un marco legal asociado a cambio climático, comenzar a implementar esta iniciativa requiere contar con un marco global en el que se inserte este trabajo. Típicamente, se puede ligar a los avances en el cumplimiento de compromisos internacionales como las NDC o los ODS. Ahora bien, se deben tener expectativas realistas de la magnitud de los resultados del piloto y el escalamiento de esta política. Se debe tener claro que esta medición constituye un avance marginal dentro de las agendas de los NDC y ODS. Por su parte, es probable que el nivel de gasto público en cambio climático identificado no sea muy significativo en términos relativos al gasto total del gobierno y al PIB.

Adicionalmente, el costo de comenzar a implementar una medición de este tipo es relativamente alto, tomando en consideración que, como se documentó anteriormente, los sistemas presupuestarios no necesariamente están diseñados para este tipo de identificaciones. Por lo tanto, los actores involucrados (en la Oficina de Presupuestos y los Servicios) podrían disminuir su involucramiento al conocer la alta inversión de tiempo y capacitación necesarias en la implementación de este tipo de políticas, y el hecho que los beneficios pueden ser marginales tanto en el piloto como en su escalamiento. Lo anterior implica diseñar cuidadosamente el proceso de implementación de tal forma de minimizar los costos que enfrentan los actores claves, para maximizar la probabilidad de éxito en la medición.

Teniendo claro lo anterior, se debe avanzar en definir qué se entiende por cambio climático y por actividades de adaptación, mitigación y mixtas. En primera instancia, discutir estas definiciones con todos los actores relacionados puede dificultar llegar a un consenso. Con el fin de limitar las discrepancias, en el piloto inicial se puede utilizar las definiciones internacionales de cambio climático y de actividades de mitigación, adaptación y mixtos. A pesar de que no existe consenso global en esta materia, las propuestas de los multilaterales pueden ayudar, como son los Marcadores de Río. Esto permite anclarse a un estándar internacional de fácil adaptación a la realidad nacional. El mismo piloto inicial puede ayudar a determinar si estas definiciones son insuficientes para la realidad nacional y por lo tanto requerir una futura actualización.

Como se discutió, las experiencias internacionales y las recomendaciones de los multilaterales sugieren comenzar con servicios que tengan una alta relación con el cambio climático en el piloto inicial que permita generar aprendizajes que sean útiles para universalizar el ejercicio. No obstante, del análisis del caso de otros países se deduce que en la práctica se deben considerar otros factores como: que la orgánica del servicio no sea muy compleja, que tengan un historial de colaboración previa con el Ministerio de Finanzas en temáticas relacionadas y que se vean beneficiados o que tengan interés en el resultado.

Respecto a la implementación de la parte inicial del piloto se deben considerar los siguientes factores. Típicamente los Ministerios de Finanzas cuentan con personal asociado a temáticas climáticas y de finanzas sostenibles. Ahora bien, las oficinas de presupuestos no necesariamente tienen personal dedicado a estos temas en específico. Dado que este proyecto es intensivo en temas presupuestarios, se requiere definir un equipo que se capacite en esta materia. Tomando en consideración la realidad de las oficinas de presupuestos, puede ser necesario que se aumente el personal que trabaje en este tema a través de la contratación de consultores. De todas formas, no se debe subestimar la importancia de la capacitación para que el conocimiento quede instalado dentro de la institución y para que los equipos puedan ser una contraparte exigente para los consultores.

En este contexto, se debe decidir estratégicamente a quiénes se debe incluir en el equipo del proyecto. Las oficinas de presupuestos están compuestas por distintos departamentos o divisiones que realizan actividades

complementarias para la elaboración de la ley de presupuestos, el seguimiento de su ejecución, y la evaluación de la eficiencia en el gasto. Es fundamental que quienes trabajan directamente en la elaboración de la ley de presupuestos de los servicios estén involucrados, de otra forma va a ser difícil acceder a la información y complejo institucionalizar una política que fundamentalmente es presupuestaria. Asimismo, se debe privilegiar a puestos dentro de la institución que no sean solo de confianza de las autoridades de turno, para evitar que haya una fuga de conocimientos en los períodos de cambio de administración.

Una vez determinados los actores claves dentro de la Oficina de Presupuestos, se debe identificar los actores de los servicios que serán parte del piloto. En primer lugar, los DAF son quienes proveen la información necesaria para la elaboración del proyecto de ley de presupuestos a la Oficina de Presupuestos. Al igual que en el caso de los especialistas en presupuestos, no es parte de su función contar con conocimientos específicos relacionados con el cambio climático. Ahora bien, los programáticos que ejecutan los programas del servicio, en el contexto de servicios con una alta vinculación al cambio climático, tienen un alto nivel de entendimiento de esta temática, pero no particularmente del presupuesto. Por tanto, se requiere coordinar el trabajo, tanto con los DAF, como con los programáticos para lograr acordar el procedimiento para implementar la medición. Es importante considerar que los servicios pueden contar con mayores niveles de granularidad en sus sistemas de información respecto a la que por ley deben proporcionar.

Contar con una adecuada planificación del piloto que especifique las definiciones, la cobertura y la metodología para identificar el gasto, con su respectivo cronograma de actividades puede ayudar a que los servicios tengan una mejor acogida del trabajo. Por su parte, se debe proporcionar el espacio para que los servicios provean retroalimentación, toda vez que ellos conocen mejor la realidad del servicio. Además, el equipo de la Oficina de Presupuestos debe estar disponible para resolver los cuellos de botella que se vayan generando en el camino y realizar un seguimiento cuidadoso de la implementación que asegure la validez del piloto. Es importante destacar que se debe comprender a cabalidad cuáles son los objetivos estratégicos de cada una de las contrapartes con los que se requiere trabajar para que el esfuerzo sea exitoso. De esta forma, se puede enmarcar el trabajo en función de los propios proyectos que tienen las instituciones y las contrapartes que trabajan en ella, de tal forma que todos se beneficien de esta iniciativa.

Una parte importante del diseño de la implementación del piloto consiste en comprender en detalle cómo se elabora el presupuesto y qué información existe para su análisis. En este sentido, se puede evaluar cuál es la brecha en términos de granularidad entre el ideal para realizar una identificación del gasto a nivel de actividad y lo que actualmente se encuentra en la ley. Por su parte, se debe considerar en qué medida las definiciones utilizadas internacionalmente tienen correlato con los programas y actividades de los ministerios bajo estudio. Uno de los resultados potenciales del piloto es comprender si es que existe espacio para profundizar la calidad de la información con la que se elabora la ley.

Como se discutió anteriormente, un aspecto fundamental para realizar la medición del gasto es contar con información detallada que permita ligar los programas, iniciativas y proyectos asociados al cambio climático con su presupuesto. En el caso de una medición del presupuesto ejecutado, esto puede implicar levantar información, a nivel de los servicios, que no está disponible. Ahora bien, en muchos países se dispone de información asociada a la oferta programática o a las inversiones que podría colaborar para efectuar un análisis del gasto. Por ejemplo, las Oficinas de Presupuestos que elaboran este en base a resultados, tienen sistemas de evaluación en los que típicamente levantan información sobre la oferta programática del Estado identificando sus objetivos y su presupuesto asociado. Por lo tanto, se puede utilizar esta fuente de información ya existente para identificar el gasto en cambio climático. Asimismo, en muchos países las inversiones pasan por procesos de evaluación en los que se puede determinar el objetivo y las metas específicas, y existe seguimiento de su ejecución, lo que permite obtener una medición del presupuesto asociado. Por lo tanto, una forma más expedita y menos costosa de avanzar en la medición del gasto ejecutado es a través del uso de fuentes de información ya existentes.

FIGURA 2: ELEMENTOS FUNDAMENTALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDICIONES DE GASTO TRANSVERSAL



Fuente: Elaboración propia.

En suma, tal como se describe en la Figura 2, el análisis de las metodologías y las experiencias de los países permiten plantear algunos elementos para tomar en consideración a la hora de implementar procesos de clasificación transversal del gasto público. En primer lugar, se sugiere tomar definiciones estratégicas que vinculen esta iniciativa a los compromisos nacionales e internacionales, fijen las expectativas del trabajo y busquen formas de minimizar los costos de la implementación. En segundo lugar, se debe decidir qué aproximación metodológica tomar y definir los conceptos relevantes. En tercer lugar, se requiere definir cuidadosamente el equipo de trabajo y las instituciones que participen en el piloto. Finalmente, se debe investigar a cabalidad las fuentes de información que permitan obtener el mayor nivel de granularidad.

6. CONCLUSIÓN

En los últimos años han aumentado mundialmente las demandas tanto de los sectores parlamentarios, como de la sociedad civil, por tener mayor transparencia sobre las iniciativas que financian los Estados en materias transversales como género, pobreza, cambio climático, desarrollo sostenible, entre otros. En este contexto, muchos países y los organismos multilaterales han impulsado el desarrollo de metodologías que permitan medir adecuadamente el avance en estas materias.

En este trabajo se busca relevar una serie de consideraciones prácticas a la hora de comenzar a implementar clasificaciones del gasto público en materias transversales utilizando como caso de estudio la medición del gasto público en el cambio climático. Por lo cual, junto con analizar el contexto actual y la importancia del tema, se estudia el estado actual de los desarrollos metodológicos, así como también, algunas experiencias llevadas a cabo en esta materia, no sólo de documentos, sino que también, un conjunto de entrevistas realizadas con actores claves de dichas experiencias. Todo lo anterior, contribuye a delinear una serie de recomendaciones para los equipos que deben llevar a cabo estas iniciativas.

Del análisis de las metodologías se desprenden los aspectos generales necesarios para llevar a cabo la implementación de estas políticas. Adicionalmente, se identifica como clave comenzar con un piloto que permita identificar aquellos aspectos propios de cada país que no pueden ser abordados por metodologías generales, lo que contribuye a disminuir los costos de una futura aplicación universal. De la experiencia de los países se aprende que el piloto está supeditado a la prioridad política y marcos legales existentes, así como con la estructura presupuestaria. A su vez, se destaca el rol de los actores claves en presupuesto, finanzas, administración financiera de servicios, y la complementariedad de los Ministerios de Finanzas y Agencias Climáticas. Las consideraciones prácticas derivadas de los análisis de metodologías y experiencias abordan cómo manejar adecuadamente los aspectos anteriores.

Este trabajo representa un esfuerzo por sistematizar aquellos elementos básicos para avanzar en la agenda de mediciones transversales del gasto público desde la perspectiva de un equipo técnico. Ahora bien, el análisis desarrollado no pretende ser exhaustivo, dado que se requiere contar con mayor experiencia aplicando estas políticas. En particular, en la medida que los países aplican estas metodologías comienzan a generarse nuevas preguntas cuyas respuestas son propias de la realidad de cada país. Asimismo, estos aprendizajes son contemplados en una primera etapa de implementación de estas políticas. Con todo, en la medida que estas avanzan y complejizan su funcionamiento, podrían existir otros aspectos que cobren mayor importancia.

7. REFERENCIAS

- BID. (2021a). Política fiscal y cambio climático: experiencias recientes de los ministerios de finanzas de América Latina y el Caribe.
- BID. (2021b). Marcadores presupuestarios de cambio climático.
- Bhattarai, R. C., Bogati, R., Bird, N., O'Donnell, M., Lee, J., & Sigdel, E. R. (2011). Nepal climate public expenditure and institutional review (CPEIR).
- Hansen, J., Sato, M., Ruedy, R., Lo, K., Lea, D. W., & Medina-Elizade, M. (2006). Global temperature change. Proceedings of the National Academy of Sciences, 103(39), 14288-14293.
- MDBs. (2015). 2014 Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance.
- Munich RE. 2018. TOPICS Geo. Natural catastrophes 2017. Analyses, assessments, positions. A stormy year. Munich: Munich RE. Disponible en https://www.munichre.com/content/dam/munichre/global/content-pieces/documents/TOPICS_GEO_2017-en.pdf/_jcr_content/renditions/original./TOPICS_GEO_2017-en.pdf.
- UNDESA. (2000). Classifications of expenditure according to purpose: classification of the functions of government (COFOG), classification of individual consumption according to purpose (COICOP), classification of the purposes of non-profit institutions serving households (COPNI), classification of the outlays of producers according to purpose (COPP). UN.
- UNDP (2019): Knowing What You Spend: A guidance note for governments to track climate change finance in their budgets
- OCDE (2006) OECD DAC Rio Markers for Climate: Handbook. Disponible en: https://www.oecd.org/dac/environment-development/Revised%20climate%20marker%20handbook_FINAL.pdf
- OCDE (2021), Green Budget Tagging: Introductory Guidance & Principles, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fe7bfcc4-en>.
- Banco Mundial (2014): Climate Change Public Expenditure and Institutional Review Source-book (CCPEIR), World Bank Publications.
- Banco Mundial (2021). Climate Change Budget Tagging : A Review of International Experience. Equitable Growth, Finance and Institutions Insight; World Bank, Washington, DC.



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS