



Seis lecciones sobre la implementación de clasificadores presupuestales de gasto climático

September 29, 2022 by [Huáscar Eguino](#) - [Raúl Delgado](#) - [Aloisio Lopes](#) - [Rodrigo Pizarro](#) — 2 Comentarios

El cambio climático presenta desafíos enormes para los países de América Latina y el Caribe. Por esta razón resulta fundamental para la política pública hacer un seguimiento permanente de los gastos asociados a las políticas públicas climáticas, así como los gastos públicos derivados de los impactos del cambio climático.

La identificación del gasto climático cruza distintos tipos de actividades y funciones, y en muchos casos los gastos que contribuyen a atender los retos que impone el cambio climático no necesariamente tienen el cambio climático como objetivo principal. Un reto adicional para los países es que actualmente no existe una clasificación o metodología estándar reconocida internacionalmente, con criterios claros que faciliten el proceso de clasificación.

El desarrollo de una metodología de identificación de gastos climáticos para la región supone, primero, reconocer cuál es la demanda de los tomadores de decisión, qué información efectivamente se requiere y para qué. En segundo lugar, la viabilidad de una metodología depende de si se encuentra conectada y es coherente con los actuales sistemas contables en uso y las prácticas habituales de las direcciones de presupuesto de la región.

No existen metodologías técnicamente perfectas, sino sólo aquellas que generan consenso y son viables de implementar en la práctica. Si bien hay muchas experiencias tanto a nivel mundial como en América Latina y el Caribe sobre rastrear e identificar el gasto en cambio climático, los ministerios de finanzas no cuentan con la posibilidad de registrar los gastos de gobierno que contribuyen a los objetivos de política nacional en cambio climático en los diversos clasificadores presupuestales que actualmente usan oficialmente (por ejemplo, el económico, por objeto de gasto, o el programático). Notables excepciones a esto son los casos de Perú y Nicaragua, a los cuales recientemente se suman Costa Rica y República Dominicana, que cuenta ya con clasificadores funcionales del gasto público que incorporan el cambio climático y la gestión de desastres.

Marco Conceptual para la Clasificación del Gasto Público en Cambio Climático

Los clasificadores funcionales de cambio climático tanto Costa Rica como República Dominicana fueron desarrollados en base a la metodología propuesta por el BID: **Marco Conceptual para la Clasificación del Gasto Público en Cambio Climático**, el cual es consistente con los estándares estadísticos internacionales, produce información comparable y es consistente con las prácticas presupuestarias de los países de la región.

La aplicación de este Marco Conceptual en países piloto ha dado como resultado la identificación de retos de implementación que son bastante similares entre los países, así como diversas lecciones aprendidas que pueden ser de utilidad para el creciente número de ministerios de finanzas de la región interesados en contar con mecanismos para monitorear el gasto público en cambio climático. También es oportuno señalar que muchos de estos retos no son exclusivos al uso de clasificadores de cambio climático; se trata de retos que se presentan también en otros clasificadores en base a funciones. Los principales retos observados son:

#1 – Tendencia a sobre utilizar un código presupuestal y subutilizar otros.

Esto ocurre por diversos factores, pero en particular hemos observado que responde a: i) equipos sin suficientemente capacitación en los conceptos relacionados a todos los clasificadores, ii) necesidad de ahorrar tiempo, y iii) necesidad de reportar en clasificadores asociados a los principales programas del gobierno.

- A nivel técnico, la mejor manera para atender este reto es contar con programas de capacitación periódicos que incluyan a los equipos de programación y presupuesto tanto de las direcciones de presupuesto como los de los ministerios sectoriales.

#2 – La alta desagregación en los clasificadores complejiza su utilización.

Una amplia desagregación tiende a ser abrumador para los equipos responsables de su aplicación y da pie a errores en su aplicación.

- Para atender este reto es importante primero tener en cuenta que el nivel de desagregación debe responder a las necesidades de información de quien formula y evalúa la política pública. Es decir, no debe ser un parámetro definido de manera arbitraria. Es por ello crucial que los clasificadores, y su nivel de desagregación, sea construido de la mano de los equipos que generan la información y de quienes la necesitan para la toma de decisiones. Por este motivo, deben participar los equipos técnicos de programación y presupuesto, pero también los funcionarios que velan por las políticas de cada sector.
- Adicionalmente, se requiere implementar desde el arranque de la fase de implementación un programa robusto de capacitación y generar guías de uso. Los programas de capacitación deben ser periódicos y estar disponibles para rápida consulta (por ejemplo, videos disponibles en la intranet de las instituciones).

#3 – Sesgos y subjetividad de la clasificación.

Ningún sistema de clasificación puede atender todas las necesidades de análisis y es inevitable que exista cierta subjetividad en cómo se clasifican algunos tipos de gastos. En ocasiones la clasificación del gasto de propósito principal refleja un sesgo natural inevitable entre las instituciones. Por ejemplo, el ministerio de educación tiene inclinación a clasificar el gasto público en escuelas de medicina como gasto en educación y no bajo el clasificador de salud. En cambio, los incentivos para el ministerio de salud pueden dar pie a prioridades diferentes en cómo clasificar el mismo tipo de gasto.

- En todo caso no deben confundirse los objetivos políticos con la función de un gasto específico. En el ejemplo provisto, la clasificación correcta es bajo educación (la educación en salud en realidad no tiene como función proveer salud en sí mismo, eso recae bajo los servicios en salud).

Programas de capacitación permanentes contribuyen fuertemente a corregir estos sesgos y minimizar subjetividades.

#4 – Clasificación ex -ante de los desastres asociados a eventos climáticos y aquellos no asociados al clima.

Los países tienen a hacer las asignaciones presupuestales para desastres bajo un concepto “general” de desastres, es decir, sin distinguir, por ejemplo, entre presupuesto de emergencias para terremotos o lluvias torrenciales. Esto responde a que clasificar de manera “específica” es ineficiente, dada la imprevisibilidad de los eventos de desastres y que la especificidad puede luego conllevar a iniciar procesos de reasignaciones de presupuesto en momentos en que la emergencia requiere acciones expeditas.

- Para atender este reto, una opción, y práctica utilizada por países que ya cuentan con un clasificador, es incorporar la gestión de riesgos de desastres como una categoría bajo el clasificador de defensa civil para su uso de manera ex -ante. Posterior estos gastos se reclasifican a una categoría más específica una vez que el gasto fue ejecutado.

5 – Clasificación de gastos en adaptación.

La acción en adaptación al cambio climático es específica al contexto país y/o región. Por ello, un mismo tipo de proyecto en una región afectada por el cambio climático (por ejemplo, una planta de tratamiento de agua) no puede ser clasificado como de adaptación en una región que no enfrenta problemas de estrés hídrico climático. Para los gastos de propósito secundario este es un reto importante, ya que no siempre el responsable de hacer la clasificación cuenta con información de respaldo a ese nivel de detalle, y sin este tipo de elementos es fácil sobre reportar gastos en adaptación.

Este reto no se presenta para el caso de los gastos de propósito principal, ya que cómo lo hemos mencionado antes, la clasificación de función depende de la motivación o intención del tomador de decisión o mandante para realizar una transacción. En consecuencia, la clasificación está ineludiblemente

relacionado con la declaración de propósito.

- Una buena práctica de referencia y que es utilizada por el BID y otros bancos multilaterales de desarrollo en sus proyectos, consiste en seguir tres pasos: i) identificar el contexto de vulnerabilidad del proyecto/programa, ii) indicar la forma en que el proyecto/programa busca reducir la vulnerabilidad, y iii) definir los componentes e inversiones dentro del programa/proyecto cuyo objetivo es atender dicha vulnerabilidad. De no satisfacer estos tres puntos, el programa/proyecto no debe clasificarse como de adaptación.
- Por supuesto, el reto de que el país cuente con estudios para determinar el contexto de vulnerabilidad que amenaza de manera específica a cada programa o proyecto no es menor. Una solución es el trabajo que lo que los gobiernos de Costa Rica y México están ya realizando para fortalecer los sistemas nacionales de inversión pública, elevando los estándares para que toda nueva infraestructura pública incorpore criterios de resiliencia ante el cambio climático, incluyendo el requerimiento de estudios de vulnerabilidad a nivel de proyecto.

#6 – Arquitectura estadística relacionada a los clasificadores funcionales.

No existe un conocimiento uniforme hacia dentro de los ministerios de finanzas de la región sobre lo que se puede denominar “arquitectura estadística” reconocida a nivel nacional, en donde diferentes estándares estadísticos están interrelacionados unos con otros. En particular la interrelación y consistencia que existe entre el Marco Central del Sistema de Cuentas Ambientales y Económicas (SEEA), el Sistema de Cuentas Nacionales, el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas y el Clasificador de Funciones de Gobierno (COFOG). Los denominados marcadores presupuestales de cambio climático hoy en uso no consideran esta dimensión, es por esto que la práctica de identificación de gastos climáticos mediante la marcación presupuestaria enfrenta limitaciones importantes en su utilidad. La verdadera necesidad que enfrentan los gobiernos no es sólo identificar el gasto sino evaluar su impacto.

- Dada la naturaleza generalizada del cambio climático, las políticas que responden al cambio climático generan impactos en distintos ámbitos que se puede observar en diferentes bases de datos y distintos enfoques conceptuales, así como escalas geográficas y temporales. Por lo tanto, a fin de disponer de la capacidad analítica necesaria para comprender plenamente las consecuencias de las políticas que responden al cambio climático, es esencial vincular los distintos sistemas estadísticos. Esto requiere conectar sistemas de clasificación y conceptualizar un marco contable para organizar la información, esto se logra con un clasificador funcional de gastos climáticos como se propone aquí. Una discusión amplia sobre el tema se puede encontrar en **Marcadores presupuestarios de cambio climático: Conexiones entre los sistemas de clasificación financiera y ambiental**. En todo caso las instituciones multilaterales pueden contribuir a que crear clasificadores, o una nueva generación de marcadores presupuestales, que contengan definiciones y sistemas de clasificación consistentes con los estándares estadísticos reconocidos internacionalmente.

Identificación de gastos de incidencia climática negativa

Finalmente, también es importante abordar aquí la experiencia que se tiene con la identificación de gastos de incidencia climática negativa (gastos que por su naturaleza tienen impactos negativos sustantivos, observables y potencialmente medibles sobre el cambio climático, por ejemplo, subsidios a combustibles fósiles). Estos son tipos de gastos en los que las instituciones pueden tener bajos o nulos incentivos para registrar.

En diversos estudios del BID y con el trabajo en los países pilotos hemos encontrado que el gasto negativo es consistente y sustancialmente mayor que el gasto positivo, comúnmente encontramos que cuando menos es el doble que el positivo. Este tipo de gastos pudiera incrementar la exposición de las finanzas públicas a activos varados o bloquear la posibilidad de que el país pueda cumplir sus metas NDC.

Sin embargo, los países no cuentan con mecanismos institucionales que permitan evaluar la consistencia de los gastos públicos con las metas climáticas nacionales y con el Acuerdo de París. Para poder solventar este reto, se requiere intervenir en una fase temprana del ciclo presupuestal, es decir, mucho antes de que el gasto se clasifique.

En específico, los países pudieran considerar reformas en sus sistemas de inversión pública que fortalezcan los criterios de evaluación de programas y proyectos para determinar su elegibilidad para recibir asignaciones presupuestales sólo si pueden mostrar consistencias con las metas climáticas y no incrementan el riesgo de generar pasivos contingentes por activos varados.

Descarga el aquí: [***Marco Conceptual para la Clasificación del Gasto Público en Cambio Climático***](#)

Conoce más sobre el [***trabajo del BID sobre gestión fiscal y cambio climático***](#).

Blogs relacionados

Seis lecciones sobre la implementación de clasificadores presupuestales de gasto climático

[**Cinco razones por qué la COP26 es un evento muy importante para los ministerios de finanzas**](#)

[**¿Cuáles son los riesgos fiscales de los eventos climáticos extremos y cómo enfrentarlos?**](#)

[**Tres áreas donde los ministerios de finanzas pueden ayudar a solucionar la crisis climática**](#)



Huáscar Eguino

Consultor Senior de la División de Gestión Fiscal del BID. Economista especializado en políticas fiscales y cambio climático, finanzas públicas subnacionales, y gestión de inversión pública. Durante sus más de 20 años de experiencia como especialista del BID, trabajó directamente con 17 países de la América Latina y el Caribe, asesoró a más de 75 gobiernos subnacionales, y coordinó el desarrollo de dos temas emergentes en el BID: política fiscal y cambio climático y gestión fiscal subnacional. Actualmente, trabaja como consultor brindando asesoramiento y apoyando el desarrollo de productos financieros y de conocimiento en temas de política fiscal y cambio climático. Cuenta un Máster en Estudios para el Desarrollo del Instituto de Estudios Sociales de la Universidad de Rotterdam, y estudios de postgrado en el Instituto Tecnológico de Massachusetts, Universidad de Harvard, Universidad de Pennsylvania, y la Universidad de los Andes. Además, cuenta más de 10 certificaciones profesionales en temas de política fiscal y cambio climático y finanzas públicas. Es (co)autor de más de 20 publicaciones en el BID que han superado más de 120 mil descargas.



Raúl Delgado

Especialista Líder en Cambio Climático en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) donde participa en la planificación y ejecución de la agenda de la División de Cambio Climático, lidera la Plataforma NDC Invest que es el esfuerzo colectivo del Grupo BID para apoyar la implementación del Acuerdo de París, asistiendo a los países en el diseño e implementación de sus políticas, metas y compromisos relacionados con el cambio climático. Economista, cuenta con amplia experiencia en políticas públicas, financiamiento multilateral y estructuración de proyectos públicos trabajando desde hace más de 18 años en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. Raúl lideró la estrategia institucional y la coordinación de actividades crediticias y de asistencia técnica con instituciones financieras internacionales. Durante ese tiempo (2007-2011 y 2015-2017) también fue Punto Focal y Miembro del Consejo de México para el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y Miembro de la Junta del Fondo Verde para el Clima, así como punto focal para los Fondos de Inversión Climática. Entre 2011-2014 ocupó el cargo de Asesor Senior del Director Ejecutivo de México en el BID.



Aloisio Lopes

Senior consultant in the Climate Change Division of the IDB. He worked in the development of financing instruments and in the formulation, management, and evaluation of programs for the environment, climate change, agriculture, and social development in the Ministry of Finance and other agencies of the Federal Government of Brazil for 19 years. He holds a bachelor's degree in agronomic engineering, a master's degree in economic development and agriculture, and specializations in public policy management and climate change economics.



Rodrigo Pizarro

Economista de la London School of Economics, Master de Economía de la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill, y Doctorado en Estudios Ambientales de la Universidad de Stanford. Cuenta con más de 20 años de experiencia en evaluación y gestión de políticas públicas medio ambientales. Ha sido profesor y académico de la Universidad de Santiago de Chile y la Universidad Adolfo Ibáñez. Se desempeñó como jefe de la División de Información y Economía Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente de Chile (2014-2018), donde estuvo a cargo de la implementación de la agenda de crecimiento verde, y ha sido representante de Chile en el Carbon Pricing Leadership Coalition (CPLC), Grupo de Crecimiento Verde de la Alianza del Pacífico, punto focal del IPBES, 10YFP, entre otros. Actualmente es economista senior de la OCDE donde se desempeña como Manager del International Programme for Climate Action (IPAC).

Blogs escritos por empleados del BID:

Copyright © Banco Interamericano de Desarrollo ("BID"). Este trabajo está disponible bajo los términos de una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-No comercial-Sin Obras Derivadas. (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) y pueden reproducirse con la debida atribución al BID y para cualquier uso no comercial. No se permite ningún trabajo derivado. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no se pueda resolver de manera amistosa se someterá a arbitraje de conformidad con el reglamento de la CNUDMI. El uso del nombre del BID para cualquier otro propósito que no sea la atribución, y el uso del logotipo del BID estarán sujetos a un acuerdo de licencia escrito por separado entre el BID y el usuario y no está autorizado como parte de esta licencia CC-IGO. Tenga en cuenta que el enlace proporcionado anteriormente incluye términos y condiciones adicionales de la licencia.

Blogs escritos por autores externos:

Para preguntas relacionadas con los derechos de autor para autores que no son empleados del BID, por favor complete el formulario de contacto de este blog.

Las opiniones expresadas en este blog son las de los autores y no necesariamente reflejan las opiniones del BID, su Directorio Ejecutivo o los países que representan.

Atribución: además de otorgar la atribución al respectivo autor y propietario de los derechos de autor, según proceda, le agradeceríamos que incluyera un enlace que remita al sitio web de los blogs del BID.