



IDENTIFICACIÓN PRESUPUESTARIA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN

Directora General a cargo
María Eugenia David Du Mutel de Pierrepont

Mauro Vega
Consultor

19 de mayo de 2023
ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

| | |
|---|----|
| 1. Introducción | 5 |
| 2. Enfoques internacionales..... | 6 |
| 2.1. Mecanismos de reporte..... | 7 |
| 2.1.1. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático | 7 |
| 2.1.2. Marcadores de Río..... | 8 |
| 2.1.3. Metodología Común de la Unión Europea | 8 |
| 2.1.4. Metodología Conjunta de Bancos Multilaterales de Desarrollo..... | 9 |
| 2.1.5. Análisis del Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático (CPEIR) | 9 |
| 2.2. Marcos estadísticos y clasificadores presupuestarios | 10 |
| 2.2.1. Clasificación de las Funciones de Gobierno (CFG) | 10 |
| 2.2.2. Clasificación de las Actividades de Protección Ambiental (CAPA)..... | 11 |
| 2.2.3. Marco para el Desarrollo de Estadísticas Ambientales (MDEA)..... | 12 |
| 2.2.4. Aportes metodológicos de la CEPAL | 13 |
| 2.2.5. Aportes metodológicos del BID | 14 |
| 2.3. Etiquetado presupuestario | 15 |
| 2.3.1. Etiquetado del Cambio Climático (CBT)..... | 15 |
| 2.3.2. Etiquetado del Presupuesto Verde | 17 |
| 2.3.3. Aportes metodológicos del BID | 18 |
| 2.3.4. Aportes metodológicos del Banco Mundial | 18 |
| 3. Casos internacionales | 19 |
| 3.1 América Latina..... | 19 |
| 3.1.1. Chile | 20 |
| 3.1.2. Colombia..... | 20 |
| 3.1.3. Ecuador | 21 |
| 3.1.4. Honduras | 21 |
| 3.1.5. México..... | 22 |
| 3.1.6. Nicaragua | 22 |
| 3.2. Otras regiones..... | 23 |
| 3.2.1. Bangladesh..... | 23 |
| 3.2.2. Moldavia..... | 24 |
| 3.2.3. Indonesia..... | 24 |
| 3.2.4. Francia | 25 |
| 4. Consideraciones finales | 25 |
| Referencias | 27 |
| Anexo: documentos de interés sobre casos nacionales | 29 |

Índice de cuadros

| | |
|---|----|
| Cuadro 1. Principales criterios de identificación presupuestaria del cambio climático | 6 |
| Cuadro 2. Categorías de acciones contribuyentes sobre cambio climático. | 8 |
| Cuadro 3. Pilares del Análisis del Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático | 9 |
| Cuadro 4. Clasificación funcional general y específica sobre protección del medio ambiente | 11 |
| Cuadro 5. Rubros del Gasto en Protección Ambiental | 11 |
| Cuadro 6. Estructura del Marco para el Desarrollo de Estadísticas Ambientales..... | 12 |
| Cuadro 7. Clasificación cruzada entre funciones de gobierno y protección ambiental (CEPAL) | 13 |
| Cuadro 8. Clasificación combinada entre objetivos y efectos (BID) | 14 |
| Cuadro 9. Etapas para diseñar un sistema de etiquetado del clima (PNUD) | 16 |

| | |
|---|----|
| Cuadro 10. Proceso de etiquetado de un presupuesto verde (OCDE)..... | 17 |
| Cuadro 11. Características de casos nacionales en América Latina..... | 19 |
| Cuadro 12. Características de casos nacionales en otras regiones..... | 23 |

Resumen ejecutivo

El estudio describe los principales enfoques internacionales y casos nacionales de referencia para la identificación presupuestaria del cambio climático. Ello en el marco de la creciente aplicación de iniciativas que procuran visualizar los recursos y gastos de esta política de naturaleza transversal en los presupuestos públicos, en sintonía con otros desarrollos análogos, por ejemplo, el etiquetado presupuestario de las políticas de género, diversidad, niñez, adolescencia y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

A tales fines, se caracterizan primero los mecanismos de reporte sobre cambio climático, con énfasis en la respectiva Convención Marco de las Naciones Unidas, encontrando en ellos una de las razones por las cuales países y regiones comienzan a desarrollar herramientas para identificar y monitorear los avances en la temática. En esta línea, se presentan las metodologías de reporte de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico), la Unión Europea, el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y diversos bancos multilaterales de desarrollo.

Entre las herramientas desarrolladas con dicha finalidad se identifican diversos marcos estadísticos y clasificadores presupuestarios sobre medio ambiente, en general, y cambio climático, en particular. Por ello, el estudio incorpora un análisis sobre la clasificación de las funciones de gobierno, de las actividades de protección ambiental y el marco para el desarrollo de estadísticas ambientales, elaborados por Naciones Unidas. También se incluyen ciertos aportes metodológicos de la CEPAL y el BID para combinar dichas clasificaciones en pos de mediciones más precisas.

El empleo de la técnica del etiquetado presupuestario con relación al cambio climático surge como herramienta complementaria a tales estadísticas y clasificadores. Entre la multiplicidad de propuestas técnico-metodológicas relevadas se destaca una desarrollada por la OCDE que abarca a la problemática medioambiental y se relaciona con la noción de “Presupuesto Verde”, y otra sobre el cambio climático impulsada por el PNUD. Se incorporan asimismo otros aportes complementarios generados en el ámbito del BID y el Banco Mundial.

El estudio presenta finalmente una sucinta caracterización de diversos casos nacionales, sobre todo latinoamericanos, con el objeto de identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas de interés. En esta línea, se reseñan las técnicas aplicadas en Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México y Nicaragua, como así también en Bangladesh, Moldavia, Indonesia y Francia. Los resultados del análisis evidencian la extendida aplicación de los estándares desarrollados por los organismos internacionales mencionados, aunque con variantes propias de las prioridades nacionales y del funcionamiento del sistema presupuestario en cada país.

Sobre el diseño técnico de tales aplicaciones nacionales se destaca el empleo de etiquetados basados tanto en la finalidad del gasto como en su relación con las políticas nacionales sobre la temática. También se observan diversas clasificaciones de los tipos de gastos contribuyentes, por ejemplo, directos, indirectos e, incluso, negativos, es decir, que no contribuyen a adaptarse o mitigar el cambio climático. Tal diversidad también alcanza al ámbito institucional de aplicación, porque en algunos casos solo atañe a la administración central y en otros a todo el sector público (incluso empresarial).

En definitiva, la técnica del etiquetado complementa la información brindada por el presupuesto tradicional, promoviendo la articulación entre la planificación nacional de mediano y largo plazo sobre el cambio climático y los presupuestos anuales. Para mayor precisión y cobertura de la información suministrada, su empleo debe combinarse con la introducción de clasificaciones presupuestarias específicas. Los datos generados por tales

herramientas son de suma utilidad para confeccionar los reportes que los países envían regularmente a los organismos internacionales competentes.

1. Introducción

El cambio climático es uno de los principales temas de la agenda internacional contemporánea. Su reconocimiento como problema global se remonta a la Cumbre de la Tierra de Río (1992), en la cual se aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), cuyo objetivo fue estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. Para ello, los países desarrollados asumieron una responsabilidad diferencial que implicó, por ejemplo, el reporte de avances en mitigación y adaptación, y la prestación de apoyo financiero a los países en desarrollo.

Se sucedieron desde entonces múltiples convenios complementarios, entre los que se destaca el Acuerdo de París (2015). Este tratado tiene por finalidad mantener la temperatura media mundial por debajo de 2 °C y concentrar los esfuerzos para limitar ese aumento a 1,5 °C. A tales fines, prevé la aplicación por país de un conjunto de compromisos de mitigación y adaptación al cambio climático denominados “Contribuciones Nacionales Determinadas” (NDC, por sus siglas en inglés) cuyos avances deben medirse y reportarse regularmente a la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), además de actualizarse de forma quinquenal.

Se entiende por “mitigación” a la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero. La “adaptación”, en cambio, es la reducción de las vulnerabilidades de personas y ecosistemas naturales respecto del impacto actual y previsto del cambio climático, manteniendo o incrementando su resiliencia (OCDE, 2016).

La acción por el clima es, además, uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, siendo su finalidad la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Este ODS, el número 13, hace expresa referencia a la CMNUCC como principal foro intergubernamental para negociar las acciones de los países contra el cambio climático y contiene metas relativas tanto al fortalecimiento de las capacidades nacionales de adaptación y mitigación como a la movilización de recursos internacionales para atender las necesidades de los países en vías de desarrollo.

La implementación de los citados compromisos generó la necesidad de formular herramientas metodológicas para identificar y visibilizar los flujos financieros relativos al cambio climático. Su origen radica fundamentalmente en el trabajo de organismos internacionales, como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y se materializa en innovaciones para clasificar y monitorear los recursos y gastos respectivos, buena parte de las cuales recurre al presupuesto como fuente e instrumento de difusión.

Una de tales innovaciones es el etiquetado presupuestario del cambio climático, técnica que complementa la información provista por los clasificadores presupuestarios y se apoya en el desarrollo precedente de marcadores para otras políticas transversales, como género y pobreza. Su primera aplicación documentada se remonta a 2012 y tuvo lugar en varios países asiáticos, extendiéndose desde entonces a nivel global, sobre todo en países en vías de desarrollo vulnerables a los efectos del cambio climático.

Su aplicación en América Latina se registra en Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México y Nicaragua. También Argentina realizó una primera aproximación técnica al respecto en 2022. Los diseños adoptados se condicen en buena medida con las diferentes propuestas formuladas por organismos internacionales, que implican no solo el empleo del etiquetado sino también clasificadores específicos y mecanismos de reporte. En el plano regional, también la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID) desarrollaron estudios y presentan posicionamientos metodológicos en la materia.

Este estudio tiene por objetivo identificar y sintetizar los principales enfoques, marcos conceptuales, herramientas y casos relativos al etiquetado presupuestario del cambio climático. No pretende ser exhaustivo ni abarcar todas las referencias e información disponible, sino presentar trazos generales entendidos de utilidad para orientar el diseño o la actualización de metodologías customizadas. Ello en base a buenas prácticas basadas en evidencia que recojan lecciones aprendidas y representen una contribución al desarrollo de la técnica, promoviendo así la incorporación de un enfoque de sostenibilidad en la gestión del presupuesto público.

A tales fines el estudio contiene dos apartados. El primero reseña la perspectiva de los principales organismos internacionales especializados en la temática (sobre todo, Banco Mundial, CEPAL, PNUD y OCDE), clasificando sus desarrollos según refieran a mecanismos de reporte de información, clasificadores presupuestarios o específicamente al etiquetado presupuestario. El segundo recoge la aplicación de la técnica del etiquetado en una muestra de diez casos documentados de interés, correspondientes sobre todo a América Latina, sintetizando su abordaje conceptual y principales características prácticas.

2. Enfoques internacionales

Este apartado caracteriza los principales enfoques internacionales existentes para la identificación presupuestaria del cambio climático, incluyendo mecanismos de reporte, marcos estadísticos, clasificadores y la propia técnica de etiquetado. Estos enfoques se apoyan en diversos criterios conceptuales para identificar el presupuesto contribuyente, existiendo principalmente dos perspectivas: un criterio **“basado en objetivos”** que pondera la finalidad del gasto y otro **“basado en políticas”** que contempla su articulación con las acciones previstas en la política nacional del sector. Algunos enfoques proponen la combinación de ambos criterios y otros se plantean prescindentes, dejando la decisión en manos de las autoridades.

El criterio **“basado en objetivos”** recurre al principio de propósito o causa final, identificando el gasto contribuyente como aquel cuya intencionalidad es generar un impacto positivo en la adaptación y/o mitigación del cambio climático (BID, 2021: 28, Banco Mundial, 2021: 23). El enfoque **“basado en políticas”**, en cambio, considera que el gasto aportante es aquel asignado a las iniciativas previstas en los planes y compromisos sobre cambio climático, más allá de cual fuera su finalidad, entendiéndose que tales políticas están relacionadas con determinados efectos esperados (BID, 2021: 14-15, Banco Mundial, 2021: 23).

Cuadro 1. Principales criterios de identificación presupuestaria del cambio climático

| Criterio | Concepto |
|-------------------------------|--|
| Basado en objetivos | Identifica el presupuesto contribuyente al cambio climático según la finalidad o función de los programas, actividades y proyectos, es decir, considera si tienen o no el objetivo explícito de aportar a la adaptación y/o mitigación de sus efectos negativos. |
| Basado en políticas o efectos | Considera al presupuesto contribuyente como aquel destinado a financiar las iniciativas generadoras de efectos esperados en materia de adaptación o mitigación al cambio climático más allá de su intencionalidad. |
| Combinado | Clasifica el presupuesto contribuyente en base a la articulación de los dos criterios mencionados, implicando considerar tanto la finalidad de las acciones |

como su previsión en las políticas sectoriales de cara a la generación de impactos esperados.

FUENTE: OPC.

2.1. Mecanismos de reporte

Las primeras metodologías para identificar los flujos financieros del cambio climático provienen de mecanismos de reporte derivados de acuerdos internacionales. Es el caso de CMNUCC y de los Marcadores de Río, desarrollados por la OCDE como instrumento de apoyo técnico para confeccionar los reportes de la Convención. En esta categoría encontramos además la metodología regional diseñada por la Unión Europea; la de un conjunto de bancos de desarrollo para sus propias iniciativas; la del PNUD, para analizar el gasto público, y la institucional relativa al cambio climático (CPEIR, por sus siglas en inglés).

Se presenta a continuación un cuadro resumen con las principales características de los mecanismos de reporte identificados y luego una descripción más detallada de cada uno.

Cuadro resumen: mecanismos de reporte

La CMNUCC prevé que los Estados parte reporten de forma cuatrienal las emisiones de gases efecto invernadero y las medidas tomadas para aplicar la convención, pero no requiere información sobre gastos.

Los Marcadores de Río son un instrumento creado inicialmente para homogeneizar los reportes sobre asistencia para el desarrollo en materia de cambio climático, expandiéndose luego su aplicación como metodología de reporte nacional de los gastos relativos.

La Unión Europea y un conjunto de bancos multilaterales de desarrollo diseñaron sus propias metodologías de medición. A diferencia de los Marcadores de Río, no adoptan un criterio de identificación del gasto basado en sus objetivos sino en su relación con las políticas sectoriales, aplicando además ponderadores o coeficientes para precisar la cuantía de su aporte.

Por su parte, el BID y el Banco Mundial promueven la realización de análisis nacionales

2.1.1. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

La CMNUCC prevé un régimen de monitoreo de los flujos financieros relativos al cambio climático basado en la remisión de comunicaciones cuatrienales que contienen, como mínimo, el inventario de emisiones de gases de efecto invernadero y las medidas aplicadas para implementar lo acordado en la Convención. No es estrictamente un mecanismo de reporte de gastos nacionales; de hecho, no existe obligación de suministrar esa información. Dado que no existe un estándar común para medir el peso de los gastos pertinentes la información reportada puede no ser comparable.

La Conferencia de las Partes de la CMNUCC estipuló a partir de 2014 la confección complementaria de Reportes Bianuales de Actualización (BUR, por sus siglas en inglés). Entre la información prevista en estos informes figura el apoyo financiero que al respecto se realiza (aplica a los países desarrollados) o recibe (aplicable a los países en vías de desarrollo), siendo obligatoria la inclusión de esta información solo en el caso de los países desarrollados. Los países menos desarrollados también están alcanzados por esta directiva, pero pueden reportar los datos con mayor discrecionalidad.

2.1.2. Marcadores de Río

Los Marcadores de Río son un instrumento diseñado por la OCDE para reportar la asistencia para el desarrollo que se realiza en el marco de los acuerdos alcanzados en la Cumbre de la Tierra de Río, entre ellos, la CMNUCC. La metodología contempla acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. Esta categorización es utilizada por la amplia mayoría de las metodologías internacionales y casos nacionales relevados.

Cuadro 2. Categorías de acciones contribuyentes sobre cambio climático

| Categorías | Concepto |
|------------|--|
| Mitigación | Contribuyen a los objetivos de estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera en unos niveles que impidan una perturbación antropogénica peligrosa del sistema climático, a través de la promoción de esfuerzos para la reducción o limitación de emisiones de GEI o para el secuestro de las emisiones de GEI. |
| Adaptación | Intentan reducir la vulnerabilidad de los sistemas humanos o naturales a los impactos del cambio climático y riesgos relacionados con el clima, mediante la conservación o aumento de la capacidad de adaptación y resiliencia. Esto abarca desde la información, generación de conocimiento y el desarrollo de capacidades hasta la planificación e implementación de acciones y medidas de adaptación al cambio climático. |

FUENTE: OPC en base a OCDE (2016).

Para este enfoque las actividades contribuyentes se identifican a través del criterio basado en objetivos. La contribución de la actividad puede ser “principal”, “significativa” o “nula” (OCDE, 2016: 5). El aporte es “principal” si la mitigación o adaptación al cambio climático es explícitamente la motivación fundamental de la actividad. Si es explícitamente un objetivo de la actividad, pero no fundamental, se cataloga como “significativa”. En cambio, la actividad es “nula” o “cero” si no incluye a la mitigación o adaptación entre sus objetivos.

La metodología aporta, adicionalmente, un listado de *actividades predefinidas* como de aporte principal, significativo o nulo en base al análisis de casos reales. Su objetivo es guiar el proceso de identificación presupuestaria, no siendo una lista exhaustiva ni prescriptiva, sino una mera referencia indicativa para facilitar la aplicación de los marcadores por sectores y subsectores temáticos. En última instancia, la calificación de la actividad dependerá de la finalidad asignada por cada país y no de su tipo, dado el criterio de identificación basado en objetivos que aplican los Marcadores de Río (OCDE, 2016: 10-11).

2.1.3. Metodología Común de la Unión Europea

La Metodología Común de la Unión Europea fue desarrollada para monitorear el gasto relativo al cambio climático en los Fondos Estructurales y de Inversión (Fondos EIE) y tiene por fundamento el compromiso político regional, expresado en los Marcos Financieros Plurianuales (MPF), de asignar un porcentaje específico del presupuesto de la UE a su mitigación y adaptación: 20% en el MPF 2014-2020 y 30% en el 2021-2027 (Parlamento Europeo, 2022: 7). La metodología se aplica a los fondos y programas de la UE, abarca todo su ciclo de programación (diseño, ejecución, monitoreo y revisión).

La Unión Europea apoyó la metodología empleada en el MPF 2014-2020 en el criterio basado en objetivos de los Marcadores de Río (Comisión Europea, 2016: 2). No obstante, la técnica se reforzó para el MPF 2021-2027 introduciendo el empleo de una clasificación de las iniciativas por “tipo de acción” y aplicando porcentajes de ponderación según los efectos esperados de los programas y proyectos, más allá de sus objetivos (Parlamento Europeo,

2022: 12-14). En esta línea, si la iniciativa genera una contribución significativa a los objetivos climáticos de la UE se aplica a sus gastos un coeficiente del 100%, si su aporte es moderado el coeficiente es 40% y si su aporte es nulo o insignificante el coeficiente a aplicar es 0%.

2.1.4. Metodología Conjunta de Bancos Multilaterales de Desarrollo

Un grupo de Bancos Multilaterales de Desarrollo¹ (BMD) elabora desde 2014 un informe anual sobre los flujos de fondos que estas instituciones destinan al cambio climático en los países en vías de desarrollo. El reporte se realiza *ex ante*, es decir, al momento de asumirse el compromiso financiero en el marco de un proyecto. Estos compromisos son conocidos como “co-beneficios climáticos”, por referir a financiamiento para el desarrollo que además contribuye a alcanzar los objetivos climáticos (Banco Mundial, 2021: 18).

La metodología generada por los BMD se apoya en los conceptos de mitigación y adaptación de los Marcadores de Río, pero, a diferencia de éstos, no adopta un criterio basado en objetivos para la identificación de las acciones contribuyentes sino uno basado en actividades, que se apoya a su vez en una lista prescriptiva. Es decir, solo se consideran aquellos programas y proyectos asociados a alguna actividad predefinida como compatible con emisiones bajas de carbono según el Acuerdo de París. Esta lista taxativa de elegibles incluye, por ejemplo, a las energías renovables, la eficiencia energética, el agua y el saneamiento, el transporte y las tecnologías bajas en carbono (Banco Mundial, 2021: 18).

2.1.5. Análisis del Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático (CPEIR)

El CPEIR es un tipo de evaluación y reporte diseñado por el PNUD en 2015 sobre el alineamiento entre el gasto público y las necesidades u objetivos en materia de cambio climático. También es una herramienta promovida por el Banco Mundial, contando ambos organismos con guías metodológicas al respecto (Banco Mundial, 2021: 20). El proceso de análisis conlleva la identificación de oportunidades y problemas para integrar la temática en el proceso presupuestario, abordando tanto sus aspectos cuantitativos como cualitativos.

Los CPEIR recurren a una definición customizada por país sobre cambio climático y combinan el criterio de identificación basado en objetivos de los Marcadores de Río con el basado en políticas.

A partir de ello, el abordaje técnico-metodológico de revisión del PNUD se apoya en tres pilares analíticos: políticas (objetivos, programas, instrumentos y mecanismos de seguimiento), instituciones (funciones, responsabilidades y capacidades) y gasto público en cambio climático (cuantificación de los gastos relativos al cambio climático en base a una revisión de los procesos de planificación y presupuestación) (PNUD, 2016: 19).

Cuadro 3. Pilares del Análisis del Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático

| Pilares | | Acciones y temas |
|---------|---------------------------------|---|
| Pilar 1 | Análisis del marco de políticas | Diagnóstico sobre vulnerabilidades ante el cambio climático; marco de políticas climáticas; coherencia entre políticas; evidencia para la formulación de políticas; marco de monitoreo y evaluación; medición de cambios de políticas |

¹ Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Europeo de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial.

| | | |
|---------|---|--|
| Pilar 2 | Análisis institucional | Arreglos institucionales dentro de los procesos de planificación y presupuesto; diagnóstico de mecanismos de coordinación de políticas climáticas, análisis gubernamental subnacional; instituciones de rendición de cuentas |
| Pilar 3 | Análisis del gasto sobre cambio climático | Clasificación de datos; ponderación de la relevancia climática, programas y gastos con efectos negativos sobre el cambio climático, instrumentos fiscales para el cambio climático, asociaciones público-privadas y empresas estatales |

FUENTE: OPC en base a PNUD (2016).

Las recomendaciones planteadas a los gobiernos por el PNUD y el Banco Mundial como resultado de los CPEIR en buena medida incluyeron como sugerencia la incorporación del etiquetado presupuestario como herramienta para sistematizar la identificación y el monitoreo de los gastos relativos, convirtiéndose así en el antecedente inmediato de aplicación de la técnica. De hecho, en diversos casos su implementación también contó con la asistencia técnica de tales organismos internacionales².

2.2. Marcos estadísticos y clasificadores presupuestarios

Un primer abordaje para la identificación presupuestaria de las acciones relativas al cambio climático está dado por la aplicación de los clasificadores presupuestarios. Estos responden a diversas (aunque compatibles) líneas metodológicas. En esta línea, encontramos el Marco Estadístico de Finanzas Públicas (MEFP), el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE), el Marco para el Desarrollo de Estadísticas Ambientales (MDEA) y los diseños combinados de la CEPAL y el BID.

Se presenta a continuación un cuadro resumen con las principales características de los marcos estadísticos y clasificadores presupuestarios identificados y luego una descripción más detallada de cada uno.

Cuadro resumen: marcos estadísticos y clasificadores presupuestarios

EL MEFP incluye la clasificación presupuestaria por funciones de gobierno que ordena los gastos según su motivo o finalidad. No incorpora expresamente al cambio climático ni abarca todas sus dimensiones, pero refiere a la protección del medio ambiente en general.

El SCAE presenta un grupo de clasificadores sobre protección del medio ambiente. Tampoco aborda en específico el cambio climático y excluye en general los gastos dirigidos a su mitigación, aunque varias de sus divisiones sí contemplan la temática.

El MDEA aporta un esquema conceptual para formular estadísticas en la materia, siendo el cambio climático uno de los temas transversales que pueden ser visualizados a través de sus componentes.

Finalmente, tanto la CEPAL como el BID plantean respectivamente la utilidad de clasificaciones combinadas (por ejemplo, entre funciones de gobierno y las actividades de protección ambiental) y la combinación de criterios de clasificación basados en

2.2.1. Clasificación de las Funciones de Gobierno (CFG)

El MEFP, diseñado por el Fondo Monetario Internacional, incluye desde 2001 una clasificación de las erogaciones por funciones de gobierno, conocida como CFG, que ofrece

² Se recomienda PNUD (2018) para más información sobre casos y propuestas de los CPEIR en América Latina.

información sobre el motivo de los gastos según la naturaleza de los servicios prestados a la comunidad. Esta clasificación funcional se estructura en torno a 10 divisiones, compuestas por grupos y clases. Las divisiones refieren a los objetivos gubernamentales generales y los grupos y clases a los medios para cumplir tales objetivos (CEPAL, 2015: 25).

Si bien la clasificación funcional planteada por la CFG (2014) no refiere al cambio climático ni abarca todas las actividades o erogaciones asociadas, su utilidad como herramienta para identificar los gastos relativos a la temática radica en el alcance de su quinta división, focalizada en la “Protección del Medio Ambiente”. En concreto, su subdivisión 5.3. refiere a la reducción de la contaminación, grupo que incluye, entre otras, a las actividades dirigidas a la protección del aire ambiente y del clima. También pueden identificarse actividades relativas al clima en otros grupos y clases.

Cuadro 4. Clasificación funcional general y específica sobre protección del medio ambiente

| Funciones del gobierno | | Función de Protección del medio ambiente | |
|------------------------|---|--|---|
| 1 | Servicios públicos generales | 5.1 | Ordenación de desechos |
| 2 | Defensa | 5.2 | Ordenación de aguas residuales |
| 3 | Orden público y seguridad | 5.3 | Reducción de la contaminación |
| 4 | Asuntos económicos | 5.4 | Protección de la biodiversidad biológica y del paisaje |
| 5 | Protección del medio ambiente | 5.5 | Investigación y desarrollo relacionado con la protección del medio ambiente |
| 6 | Vivienda y servicios comunitarios | 5.6 | Protección del medio ambiente n.e.p. |
| 7 | Salud | | |
| 8 | Actividades recreativas, cultura y religión | | |
| 9 | Educación | | |
| 10 | Protección social | | |

FUENTE: CEPAL (2015).

2.2.2. Clasificación de las Actividades de Protección Ambiental (CAPA)

El Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE), desarrollado por Naciones Unidas en 2012 y basado en el sistema de cuentas nacionales, plantea una clasificación funcional de las actividades ambientales en dos grupos: protección del medio ambiente (CAPA) y gestión de recursos. El primero visualiza las actividades cuyo objetivo principal es prevenir, reducir o eliminar la contaminación u otra degradación del medio ambiente, y el segundo agrupa las actividades cuyo objetivo es preservar y mantener las existencias de recursos naturales y, por lo tanto, evitar su agotamiento (BID, 2021: 20).

El SCAE no aborda específicamente el problema del cambio climático, aunque varias de sus divisiones sí lo contemplan (BID, 2021: 18). Por otra parte, en virtud de su carácter basado en objetivos, la clasificación de las actividades ambientales no abarca todos los gastos relativos al cambio climático. En este sentido, el gasto en protección ambiental excluye a buena parte de los gastos dirigidos a su mitigación, porque su propósito o causa final está asociada a la protección de las personas y sus bienes, más que a la del ambiente (BID, 2021: 20).

Cuadro 5. Rubros del Gasto en Protección Ambiental

| Gasto en Protección Ambiental | |
|-------------------------------|--|
| 1 | Protección del aire ambiente y del clima |

| | |
|---|---|
| 2 | Gestión de aguas residuales |
| 3 | Gestión de residuos |
| 4 | Protección y recuperación de suelos, aguas subterráneas y superficiales |
| 5 | Atenuación de ruidos y vibraciones (no incluye protección de lugares de trabajo) |
| 6 | Protección de la biodiversidad y de los paisajes |
| 7 | Protección contra las radiaciones (excepto seguridad externa) |
| 8 | Investigación y desarrollo para la protección del ambiente |
| 9 | Otras actividades de protección ambiental y administración y gestión general del ambiente |

FUENTE: CEPAL (2015).

2.2.3. Marco para el Desarrollo de Estadísticas Ambientales (MDEA)

El MDEA es un marco conceptual y estadístico flexible de uso múltiple cuya finalidad es orientar la formulación de los programas estadísticos ambientales (CEPAL, 2021: 21). Es una herramienta desarrollada por la División de Estadísticas de Naciones Unidas para reunir y transformar datos primarios en estadísticas cuya información sirva luego para nutrir los sistemas contables de clasificación como, por ejemplo, el SCAE. En esta línea, el MDEA es un marco de organización de las estadísticas ambientales que tiene un alcance más amplio que el SCAE, cuya naturaleza es estrictamente contable, siendo compatible incluso con los ODS (CEPAL, 2021: 28).

La edición 2013 MDEA estructura las estadísticas ambientales en torno a componentes (primer nivel) que se desagregan a su vez en subcomponentes (segundo nivel) y temas estadísticos (tercer nivel), constituyendo estos últimos sus aspectos medibles, los que se materializan a través de estadísticas individuales (cuarto nivel).

El primer nivel consta de seis componentes fundamentales interrelacionados (y en algunos casos superpuestos), siendo central el vinculado con las condiciones y la calidad del ambiente natural (componente 1), a tal punto que los otros cinco se definen con relación a su alcance (CEPAL, 2021: 25-26).

Cuadro 6. Estructura del Marco para el Desarrollo de Estadísticas Ambientales

| Componentes (nivel 1) | | Subcomponentes (nivel 2) |
|-----------------------|---|---|
| 1 | Condiciones y calidad ambiental | 1.1. condiciones físicas; 1.2. cobertura terrestre, ecosistemas y biodiversidad; 1.3. calidad ambiental |
| 2 | Recursos ambientales y su uso | 2.1. recursos minerales; 2.2. recursos energéticos; 2.3. tierra; 2.4. recursos del suelos; 2.5. recursos biológicos; 2.5. recursos hídricos |
| 3 | Residuos | 3.1. emisiones al aire; 3.2. generación y gestión de aguas residuales; 3.3. generación y gestión de desechos; 3.4. aplicación de químicos |
| 4 | Eventos externos y desastres | 4.1. eventos naturales externos y desastres; 4.2. desastres tecnológicos |
| 5 | Asentamientos humanos y salud ambiental | 5.1. asentamientos humanos; 5.2. salud ambiental |
| 6 | | |

| | |
|--|---|
| Protección, gestión y participación/acción ambiental | 6.1. gastos en protección ambiental y gestión de recursos naturales; 6.2. regulación y gobernanza ambiental; 6.3. preparación ante eventos externos y gestión de desastres; 6.4. información y conciencia ambiental |
|--|---|

FUENTE: CEPAL (2021).

El MDEA también aplica a temas ambientales “transversales”, entre los que figuran el agua, la energía, la agricultura y el cambio climático. Sobre este último tema, el MDEA 2013 plantea identificar las estadísticas pertinentes de todos los componentes en el marco de bloques que representen la secuencia de etapas del cambio climático según el Grupo Internacional de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés): impulsores del proceso climático, evidencias del cambio climático, su impacto y vulnerabilidad, y acciones de mitigación o adaptación (CEPAL, 2021: 150).

2.2.4. Aportes metodológicos de la CEPAL

La CEPAL no plantea un abordaje específico para la identificación presupuestaria del cambio climático, pero adopta el criterio del SCAE al asociar la noción de gasto en protección ambiental con las nueve actividades de protección del medio ambiente (CAPA). Así, la CEPAL caracteriza al gasto en protección ambiental como aquel efectuado por distintas unidades económicas, incluido el gobierno general, para financiar actividades cuyo propósito fundamental es la prevención, el control, la reducción y la eliminación de la contaminación, así como la promoción, el fomento y el cuidado del medio ambiente (CEPAL, 2015: 17).

Sobre esta base, la CEPAL promueve realizar una clasificación cruzada que relacione la función del gasto de gobierno con la actividad realizada para reducir el daño ambiental. Ello implica vincular la clasificación de las funciones del gobierno -puntualmente, la quinta división sobre protección del ambiente- con el desglose de actividades de la CAPA (CEPAL, 2015: 26).

La CEPAL también plantea la utilidad de incorporar una clasificación cruzada entre el criterio funcional y la clasificación económica del gasto, a los fines de visualizar en cada actividad ambiental entre erogaciones corrientes y de capital (inversiones).

Cuadro 7. Clasificación cruzada entre funciones de gobierno y protección ambiental (CEPAL)

| Clasificación de las funciones de gobierno | Clasificación de actividades de protección ambiental (CAPA) | | | | | |
|--|---|--------------------------------|-------------------------------|--|---|--------------------------------------|
| | Ordenación de desechos | Ordenación de aguas residuales | Reducción de la contaminación | Protección biodiversidad biológica y del paisaje | Investigación y desarrollo relacionados | Protección del medio ambiente n.e.p. |
| Protección del aire ambiente y del clima | | | X | | | |
| Gestión de aguas residuales | | X | | | | |
| Gestión de residuos | X | | | | | |

| | | | | | | |
|---|--|--|---|---|---|---|
| Protección y recuperación de suelos, aguas subterráneas y superficiales | | | X | | | |
| Atenuación de ruidos y vibraciones | | | X | | | |
| Protección de la biodiversidad y de los paisajes | | | | X | | |
| Protección contra las radiaciones | | | X | | | |
| Investigación y desarrollo | | | | | X | |
| Otras actividades de protección ambiental | | | | | | X |

FUENTE: CEPAL (2015).

2.2.5. Aportes metodológicos del BID

El BID plantea que las distintas clasificaciones vigentes no resuelven todas las cuestiones relativas a la identificación del gasto en cambio climático (BID, 2021: 25). En virtud de ello, propone el diseño de una metodología basada en la diferenciación de los gastos en mitigación, adaptación y gestión de riesgos o desastres asociados al cambio climático, y en la incorporación de un abordaje que supere el criterio de identificación basado en objetivos, es decir, que no solo incluya actividades cuyo propósito final es el cambio climático sino también aquellas que tienen un efecto significativo a pesar de no ser esa su finalidad (BID, 2021: 29).

En esa dirección el BID propone un sistema de clasificación de doble entrada que refleje si la actividad tiene al cambio climático como propósito principal o secundario. La clasificación principal marca los gastos en función de sus objetivos o finalidad, mientras que la clasificación secundaria etiqueta actividades en función de sus efectos o impacto. Finalmente, propone un marco contable para organizar la información estadística basado en CAPA, que incluye la clasificación cruzada de gastos económicos y funcionales, y un tratamiento distintivo para las transferencias internas e impuestos al carbono (BID, 2021: 32).

Cuadro 8. Clasificación combinada entre objetivos y efectos (BID)

| Funciones de gobierno | | Marcador primario (cambio climático es propósito principal) | Marcador secundario (cambio climático es propósito secundario) |
|-----------------------|------------------------------|--|--|
| 1 | Servicios públicos generales | | |
| 2 | Defensa | X | Ayuda de emergencia para gastos de defensa tras un desastre relacionado con el clima |
| 3 | Orden público y seguridad | X | Control de incendios tras un desastre relacionado con el clima |

| | | | | |
|-----|-----------------------------------|---|---|--|
| 4 | Asuntos económicos | | X | Inversión en proyectos energéticos que reduzcan las emisiones de carbono |
| 5.1 | Protección del medio ambiente | | | |
| 5.2 | Cambio climático | X | | |
| 6 | Vivienda y servicios comunitarios | | X | Viviendas de emergencia para poblaciones afectadas por desastres relacionados con el clima |
| 7 | Salud | | X | Aumento de la inversión en servicios sanitarios debido a los efectos del clima |
| 8 | Recreación, cultura y religión | | | |
| 9 | Educación | | | |
| 10 | Protección social | | X | Beneficios para el empleo debido a los efectos climáticos |

FUENTE: BID (2021).

2.3. Etiquetado presupuestario

El etiquetado presupuestario complementa la información aportada por los clasificadores, dada la naturaleza transversal de las acciones relativas al cambio climático. Existen dos propuestas metodológicas de organismos internacionales: el etiquetado del cambio climático (PNUD) y el presupuesto verde (OCDE). Más allá de sus diferencias metodológicas, la primera se focaliza en el cambio climático y la segunda aborda la problemática ambiental desde una perspectiva general. El BID y el Banco Mundial también presentan alternativas metodológicas y procedimentales a partir de la recopilación de experiencias nacionales.

Se presenta a continuación un cuadro resumen con las principales características de los etiquetados presupuestarios identificados y luego una descripción más detallada de cada

Cuadro resumen: etiquetado presupuestario

El etiquetado del cambio climático (CBT, por sus siglas en inglés) es un paquete de herramientas para identificar y monitorear los gastos relativos al cambio climático en el presupuesto. Entiende al cambio climático como una problemática *transversal* no abordable por el presupuesto tradicional y recurre a la experiencia previa de otros etiquetados. Se caracteriza por su flexibilidad para adaptarse a las características de cada país y se estructura en torno a diez pasos que aportan alternativas para los aspectos clave de su planificación, diseño e implementación.

Por su parte, el etiquetado del presupuesto verde (etiquetado verde) es un marco metodológico para alinear el presupuesto con los objetivos ambientales. No aborda específicamente el cambio climático sino la temática ambiental en general. Su propuesta recoge el criterio de identificación basado en políticas y se organiza en cuatro bloques: planeamiento estratégico, generación de datos, reportes y buena gobernanza. Al igual

uno.

2.3.1. Etiquetado del Cambio Climático (CBT)

EL PNUD desarrolló en 2014 un set de herramientas financieras -denominado CBT- para identificar, clasificar, ponderar y etiquetar los gastos relevantes sobre cambio climático en el marco del sistema presupuestario nacional, aportando con ello a su estimación, monitoreo y seguimiento. Su concepción se apoya en la consideración del cambio climático como un

tema *transversal* en la agenda pública, difícilmente reducible a un sector de políticas o programa específico, encontrándose las contribuciones diseminadas en distintos ministerios y agencias públicas (PNUD, 2019: VIII-IX).

El CBT fue concebido para resolver este desafío, no abordable por la gestión presupuestaria tradicional a través de las clasificaciones existentes (sobre todo, la organizacional, económica y programática). Su diseño se apoya en el desarrollo previo de otros etiquetados promovidos por el PNUD (género, pobreza y niñez) y tiene por finalidad, complementariamente, contribuir con el monitoreo de la Agenda 2030 (sobre todo, del ODS 13) y con la emisión de *bonos verdes soberanos*, sirviendo en este último caso como herramienta para la identificación de los proyectos elegibles para su financiamiento a través de dicha modalidad (PNUD, 2019: 1-2).

El CBT es definido como parte del paquete de herramientas e iniciativas que conforman el Marco de Financiamiento del Cambio Climático (PNUD, 2019: 3). Su principal característica radica en ser una metodología abierta que no impone definiciones ni categorías, sino que ordena el proceso de incorporación del cambio climático en el presupuesto público a través de etapas y pasos, aportando alternativas técnicas para cada uno de ellos en base a la experiencia exitosa comparada. De hecho, el PNUD dispone de múltiples publicaciones sobre la aplicación de la herramienta en casos específicos, sobre todo, en Oceanía y América Latina.

La metodología de etiquetado propuesta por el PNUD para la consideración, desarrollo e implementación del CBT se divide en 10 pasos que se corresponden con las decisiones clave a ser tomadas durante el proceso. Estos 10 pasos se estructuran en torno a tres etapas principales: objetivos y preparación del CBT (Etapa 1), diseño técnico (Etapa 2) y abordaje de la implementación (Etapa 3) (PNUD, 2019: 11). Cabe precisar que los pasos no se presentan como prescriptivos, porque deben adaptarse a cada contexto nacional particular. Para cada paso, la metodología sugiere la o las instituciones que deben liderar el proceso.

Cuadro 9. Etapas para diseñar un sistema de etiquetado del clima (PNUD)

| Etapas | | Pasos | |
|---------|--------------------------|---------|---|
| Etapa 1 | Objetivos y preparación | Paso 1 | Definición de objetivos y responsables del etiquetado |
| | | Paso 2 | Contribución del etiquetado a los objetivos sobre cambio climático |
| | | Paso 3 | Conocimiento de los parámetros del sistema de administración financiera vigente |
| Etapa 2 | Diseño técnico | Paso 4 | Clasificación de los gastos por tipo de intervención |
| | | Paso 5 | Ponderación de los gastos según relevancia de la actividad |
| | | Paso 6 | Identificación de los gastos en el sistema de administración financiera |
| Etapa 3 | Diseño de implementación | Paso 7 | Determinación de la modalidad general del etiquetado |
| | | Paso 8 | Diseño del procedimiento de etiquetado |
| | | Paso 9 | Determinación del formato de reporte |
| | | Paso 10 | Asignación de roles y responsabilidades institucionales |

FUENTE: OPC en base a PNUD (2019).

En particular, la Etapa 1 procura sentar las bases para definir el contorno del CBT, es decir, su amplitud y profundidad. La amplitud apunta a si el etiquetado abarca solo la política nacional homónima o toda la actividad gubernamental, mientras que la profundidad refiere a su precisión analítica y detalle técnico. La Etapa 2 procura clasificar los gastos por tipo de intervención, dividir las actividades -como mínimo- en mitigación y adaptación, ponderar los gastos según la relevancia de la actividad y etiquetar lo identificado en el sistema presupuestario según los clasificadores y códigos existentes. La Etapa 3 supone sobre todo establecer la modalidad de implementación del etiquetado (pudiendo ser centralizada en los órganos de planificación y/o presupuesto o descentralizada en las unidades ejecutoras), así como el diseño del procedimiento y los productos implicados (capítulo anexo en el presupuesto y/o en los informes periódicos de ejecución).

2.3.2. Etiquetado del Presupuesto Verde

El Presupuesto Verde es un marco metodológico promovido por la OCDE que procura el uso de las herramientas propias del proceso presupuestario para lograr los objetivos ambientales y climáticos de los países. Ello implica estudiar el impacto ambiental de la política presupuestaria, analizando su coherencia con los objetivos nacionales y los compromisos internacionales de los países en la materia (OCDE, 2020: 1). El Presupuesto Verde es una forma de presupuesto orientado a resultados (OCDE, 2021: 9) que se apoya en el sistema de administración financiera existente, por lo que su aplicación presenta particularidades propias en cada país.

La metodología está estructurada en torno a cuatro bloques que se complementan y retroalimentan entre sí: un marco de planeamiento estratégico que identifique prioridades y objetivos (Bloque 1); herramientas para la generación de datos y políticas coherentes que ayuden a precisar cómo las acciones presupuestarias impactan en los objetivos climáticos y ambientales (Bloque 2); el reporte para facilitar la rendición de cuentas y la transparencia sobre la calidad e impacto del Presupuesto Verde (Bloque 3) y un marco de gobernanza presupuestaria facilitador, por ejemplo, de la articulación plan-presupuesto (Bloque 4) (OCDE, 2020: 2).

Cuadro 10. Proceso de etiquetado de un presupuesto verde (OCDE)

| Bloque 1 | Bloque 2 | Bloque 3 | Bloque 4 |
|---|---|---|---|
| Marco sólido de planeamiento estratégico que identifique prioridades y objetivos relativos al ambiente y al clima | Herramientas para la generación de datos y políticas coherentes (por ejemplo, el etiquetado presupuestario) | Reportes sobre el alineamiento entre el presupuesto y objetivos ambientales que promuevan la rendición de cuentas | Marco moderno de gobernanza presupuestaria que facilite, por ejemplo, el vínculo plan-presupuesto y la orientación a resultados |

FUENTE: OPC en base a OCDE (2020).

Entre las herramientas propuestas en el Bloque 2 se encuentran las evaluaciones de impacto ambiental, la fijación de precios a los servicios relacionados, la incorporación de *perspectiva verde* en los reportes de gastos y en los compromisos de gestión, y el etiquetado del presupuesto verde o “etiquetado verde”, que implica clasificar las acciones presupuestarias según sus efectos ambientales o climáticos. Este etiquetado abarca ingresos y gastos, asignando una etiqueta basada en la relevancia de su contribución al cumplimiento de los objetivos nacionales sobre clima y el ambiente.

La propuesta de la OCDE presenta alternativas para su aplicación en base a experiencias recogidas en los Estados miembros. Por ejemplo, destaca en la UE la confección de listas de actividades predefinidas como verdes que complementan la clasificación funcional, agrupándolas por sectores, categorías y subcategorías. También subraya la naturaleza adaptativa de los procesos de etiquetado, permitiendo el gradual aumento de su alcance y capacidades como, por ejemplo, a través de la incorporación de acciones que impactan negativamente en los objetivos ambientales y climáticos (OCDE, 2021: 16).

La OCDE reconoce la falta de un acuerdo global sobre la definición de los ingresos y gastos relativos al ambiente y el clima, sobre todo en términos de clasificadores presupuestarios (CFG, CAPA). A tales fines aboga por la generación de desarrollos customizados de etiquetado por país o región, procesos en el marco de los cuales identifica diversos desafíos (OCDE, 2021: 18).

2.3.3. Aportes metodológicos del BID

El relevamiento realizado por el BID (2020) sobre la identificación y alineamiento presupuestario de los compromisos climáticos nacionales en una muestra de países latinoamericanos³, sin constituir una metodología de etiquetado presupuestario, aporta diversas herramientas y recomendaciones de interés para su diseño. De hecho, su finalidad radica en analizar la trazabilidad entre los objetivos climáticos reportados por los países en el marco de la CMNUCC y las acciones presupuestarias relativas al cambio climático, recurriendo a la técnica de identificación presupuestaria como mecanismo para abordar dicha articulación entre plan y presupuesto.

Entre los aportes del BID (2020, 2021) para el diseño del etiquetado se encuentra, primero, el empleo de las *Contribuciones Nacionales Determinadas* como herramienta para la identificación presupuestaria de las actividades relativas al cambio climático. También la clasificación de los gastos entre aquellos directamente relacionados, “asociados” o “contrarios” al cambio climático, entendiéndose a los “asociados” como aquellos que aportan a su mitigación o adaptación, pero no necesariamente fueron creados para ello, es decir, que tienen al cambio climático como propósito secundario o colateral.

Constituye también un aporte el empleo de la metodología propiciada por el Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe (GFLAC) para la clasificación de las acciones pertinentes por sectores y subsectores de políticas. En concreto, el BID (2020) clasifica las actividades en cinco sectores: energía, medio ambiente, agropecuario, transporte y gestión de riesgos. Tales actividades, se clasifican según aporten a la mitigación o la adaptación al cambio climático siguiendo a los Marcadores de Río y añaden una categoría adicional para reflejar las actividades que aportan a ambas simultáneamente.

2.3.4. Aportes metodológicos del Banco Mundial

Los aportes del Banco Mundial al etiquetado climático que se incluyen en este apartado se extraen del relevamiento practicado durante el año 2020 en una muestra conformada, en su mayoría, por países en vías de desarrollo⁴.

Su contribución metodológica radica en presentar tres elementos esenciales o ejes de decisión a considerar a la hora de diseñar el mecanismo de etiquetado, planteando alternativas técnicas extraídas de los casos nacionales. Tales elementos son: definición de gasto en cambio climático, definición de la cobertura apropiada del etiquetado y estimación del gasto relevante (Banco Mundial, 2021: 21).

³ Conformada por Argentina, Colombia, Jamaica, México y Perú.

⁴ Conformada por los siguientes países: Nepal, Camboya, Indonesia, Filipinas, Ecuador, Ghana, Moldavia, Colombia, Etiopía, Honduras, Nicaragua, Pakistán, Kenia, Bangladesh, Irlanda, Uganda, India, Francia y México.

Con relación a la definición de gasto climático, el Banco Mundial presenta dos criterios complementarios: el basado en objetivos (intencionalidad de la actividad) y el basado en las políticas (contribución propiamente dicha a la política nacional sectorial). En el primer caso menciona a los Marcadores de Río y, con respecto al segundo, sugiere referirse a los documentos nacionales de planificación sectorial en la materia (Banco Mundial, 2021: 23). También plantea la definición de gastos contrarios, cuando su impacto es adverso para mitigar o adaptarse al cambio climático.

Asimismo, agregar las alternativas de cobertura del etiquetado en cuatro dimensiones: composición, institucional, nivel de gobierno y tipo de gasto. En términos de composición, establece que el etiquetado puede aplicarse a recursos y gastos. En el plano institucional diferencia entre administración central, descentralizada y empresas públicas (transferencias). Sobre el nivel de gobierno afirma que la técnica se puede aplicar en el plano nacional y subnacional. Con relación a la composición del gasto, recurre a la diferencia entre erogaciones corrientes y de capital (Banco Mundial, 2021: 26).

Sobre la estimación del gasto relevante presenta tres alternativas: considerar solo aquellos programas dirigidos al cambio climático como objetivo primario; considerar todos los programas, pero reflejar solo el gasto de las actividades contribuyentes que lo componen; o aplicar ponderadores para estimar la parte del programa que contribuye sin analizar en detalle sus componentes. La segunda opción es la promovida por los Bancos Multilaterales de Desarrollo, mientras que la tercera se condice con la metodología propiciada por los Marcadores de Río, clasificando el aporte del programa como principal, significativo o nulo (Banco Mundial, 2021: 27-28).

3. Casos internacionales

Este apartado incluye la descripción de seis casos documentados de América Latina (Chile, Ecuador, Colombia, Honduras, México y Nicaragua), dos del Sudeste Asiático (Bangladesh, Filipinas) y dos de Europa (Francia, Moldavia). Su caracterización y comparación se apoya en relevamientos previos de organismos internacionales, sobre todo, del Banco Mundial (2021b).

La muestra agrupa fundamentalmente países en vías de desarrollo, varios de los cuales padecen una alta vulnerabilidad declarada con relación a los efectos del cambio climático. Esta situación se condice con el hecho de que las primeras metodologías para la identificación presupuestaria del cambio climático (apoyadas por organismos internacionales) se aplicaron en países con tales características.

3.1 América Latina

Se presenta a continuación un cuadro resumen que compara los principales atributos de los casos identificados en América Latina, para luego caracterizar el proceso de identificación presupuestaria de cada país en base al cual se construyó.

Cuadro 11. Características de casos nacionales en América Latina

| País | Características del etiquetado | | | | | | |
|----------|--------------------------------|------------------|----------------------------|--------------------------|----------------------|------------------------|------------------------|
| | Antecedente de CPEIR | Primera medición | Criterio de identificación | Alcance institucional | Alcance programático | Empleo de ponderadores | Etapas del presupuesto |
| Chile | Si | 2019 | Basado en objetivos | Administración central | Programa | No | Revisión posterior |
| Colombia | Si | 2017 | Basado en objetivos | Organismos seleccionados | Programa | No | Revisión posterior |

| | | | | | | | |
|-----------|----|------|---------------------|---------------------------------|-----------|----|-------------|
| Ecuador | Si | 2016 | Basado en políticas | Administración nacional / local | Actividad | No | Formulación |
| Honduras | Si | 2017 | Basado en objetivos | Administración nacional | Actividad | Si | Formulación |
| México | No | 2021 | Mixto | Administración nacional | Actividad | Si | Formulación |
| Nicaragua | Si | 2017 | Basado en objetivos | Administración nacional / local | Actividad | No | Formulación |

FUENTE: OPC en base a Banco Mundial (2021; 2021b), Ministerio de Hacienda (Dirección de Presupuestos) (Chile) (2021) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México) (s/a).

3.1.1. Chile

La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda publicó en 2021 su primera experiencia relativa al etiquetado presupuestario del cambio climático. La publicación presenta un somero relevamiento de estándares internacionales, explicita las fuentes de información y metodología de análisis empleada y expone los resultados de la medición practicada sobre el presupuesto 2019. Su metodología parte de una definición de cambio climático extraída del IPCC, cuyo alcance complementa con los compromisos expresados en su Contribución Nacional Determinada (NDC).

La metodología clasifica las actividades contribuyentes según correspondan a la adaptación o mitigación del cambio climático, recurriendo para su definición a los Marcadores de Río. El etiquetado abarca solo al gobierno central (excluye a las fundaciones que reciben fondos públicos) y se aplica a nivel de programa o iniciativa. Para determinar si un programa pertenece a la categoría se analiza su descripción y se identifica si tiene como objetivo la mitigación o adaptación al cambio climático. Este relevamiento se verifica luego poniendo el acento en los temas clave relativos al cambio climático, como la energía y la agricultura.

La información arrojada por la medición de aquellos programas o iniciativas identificadas como pertenecientes a la categoría cambio climático se presenta desagregada en base a cuatro filtros. Primero, cataloga los programas o iniciativas según sean de mitigación o adaptación; segundo, aplica a ellas la clasificación de las funciones de gobierno; tercero, recurre a la clasificación de las actividades de protección ambiental (CAPA) y cuarto, encasilla los programas según el ODS que principalmente se vincula con su ejecución (con excepción del ODS 13, el que se considera expresamente abordado por los filtros anteriores).

3.1.2. Colombia

Colombia desarrolló en 2016 una metodología de etiquetado del cambio climático de forma colaborativa entre la Dirección Nacional de Planeación y el Comité de Gestión Financiera del Sistema Nacional de Cambio Climático (Banco Mundial, 2021b: 7). Su concepción está vinculada con el reporte de avances relativos a la CMNUCC y al Acuerdo de París, aplicándose con posterioridad a la formulación del presupuesto en el marco del Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación del Financiamiento Climático. En esta línea, el etiquetado no forma parte del proceso presupuestario ni el presupuesto publicado refleja información al respecto.

La metodología tiene características propias y está cimentada en el criterio basado en objetivos, según los Marcadores de Río y el aporte del GFLAC, abarcando cuatro categorías: contribución general explícita; contribución a la mitigación, explícita o implícita;

contribución a la adaptación, explícita o implícita; y contribución conjunta a la mitigación y la adaptación (Banco Mundial, 2021b: 8). Esta definición se complementa con una lista de acciones agrupadas en sectores predefinidas como relevantes. Se excluyen las que presentan un desproporcionado efecto negativo, más allá de sus beneficios, por ejemplo, las plantas nucleares.

Su aplicación se realiza a nivel de programa, pertenecientes a los niveles nacional, regional y local de gobierno. La medición abarca solo a sectores seleccionados, once ligados directamente al cambio climático (energía, ambiente, agricultura, transporte, vivienda, educación, salud, industria, residuos, turismo y desastres) y uno transversal de corte residual⁵. Asimismo, la medición abarca a los gastos de funcionamiento, inversiones y transferencias. Los programas contribuyentes se ponderan todos al 100%, aunque se identifica como “asociados” a aquellos que no tienen al cambio climático como objetivo primario (Banco Mundial, 2021b: 8).

3.1.3. Ecuador

Ecuador presenta desde 2016 una metodología de etiquetado ambiental con el objetivo de analizar el alineamiento entre programas presupuestarios y prioridades nacionales en la temática, así como también facilitar el monitoreo de su ejecución. La metodología trasciende la problemática específica relativa al cambio climático, abarcando otros asuntos ambientales como, por ejemplo, la biodiversidad. Su aplicación ha sido ininterrumpida desde entonces, formando parte del proceso de formulación presupuestaria. De hecho, el etiquetado se carga en el propio sistema de información financiera.

La metodología adopta un enfoque basado en políticas para la identificación del presupuesto a etiquetar, apoyándose en una lista prescriptiva de actividades clasificadas en torno a 15 categorías de gastos relevantes (9 de las cuales se condicen con CAPA), siendo el cambio climático una de ellas. El etiquetado divide los gastos según aporten a mitigar el cambio climático, adaptarse a sus consecuencias o ambas acciones en simultáneo, empleando a su vez la propuesta de los Marcadores de Río para su clasificación por tipo de contribución entre principal, significativa o nula (Banco Mundial, 2021b: 9).

Su aplicación se realiza a nivel de actividades programáticas y abarca a todo el sector público, incluso al nivel subnacional de gobierno. Comprende a los gastos corrientes y de capital (no los de personal). Asimismo, presenta un listado de gastos excluidos como, por ejemplo, el servicio de la deuda y los insumos de oficina. También excluye a las actividades con impacto negativo. No aplica un criterio de ponderación para estimar su aporte y su identificación es un proceso descentralizado en cada jurisdicción y entidad, luego validado por especialistas pertenecientes al órgano rector nacional (Banco Mundial, 2021b: 10).

3.1.4. Honduras

Honduras elaboró su metodología de etiquetado presupuestario sobre cambio climático en 2016 como parte de los compromisos asumidos en el marco de la CMNUCC. Su diseño fue concomitante con una CPEIR realizada por el PNUD. La metodología acuña una definición propia sobre cambio climático, adoptando un criterio objetivo de identificación inspirado en los Marcadores de Río que categoriza el gasto pertinente según refiera a su mitigación, adaptación o a la gestión de desastres naturales. La inclusión de esta última categoría se fundamenta en la autopercebida vulnerabilidad del país a los efectos del cambio climático (Banco Mundial, 2021b: 14).

La metodología identifica 10 sectores prioritarios y enumera una tipología de actividades relevantes por sector (Banco Mundial, 2021b: 15). Pueden identificarse actividades relevantes por fuera de esos sectores (se rotulan como “transversales”) y es posible asociar

⁵ Ver IDEAM, PNUD y DNP (2017) para más información sobre sectores y subsectores.

un mismo gasto con distintos sectores o actividades. No se contemplan los gastos con impacto negativo. Su aplicación abarca los gastos corrientes e inversiones del sector público (central, descentralizado y empresarial) con excepción de los gobiernos locales. La identificación es descentralizada y forma parte del proceso de formulación presupuestaria, cargándose los datos en el sistema de información financiera.

La metodología se aplica al nivel de actividades. Según su nivel de relevancia, estas se clasifican en “completamente relevante” (contribución como objetivo principal), “muy relevante” (contribución como objetivo secundario, significativa y directa), “algo relevante” (contribución significativa, aunque indirecta) y “relevante” (contribución limitada). A partir de ello, la metodología adopta un sistema de estimación del gasto basado en la siguiente secuencia de ponderadores: 90-100% (completamente relevante), 60-80% (muy relevante), 30-50% (algo relevante) y 10-20% (relevante) (Banco Mundial, 2021b: 15).

3.1.5. México

En México el Presupuesto de Egresos presenta desde 2013 “anexos transversales” cuya finalidad es reflejar los gastos sobre diversas políticas relativas al desarrollo a cuya consecución aportan diversas dependencias y programas. Uno de ellos estuvo dedicado a la mitigación de los efectos del cambio climático, alcance que fue ampliado en 2015 a las acciones de adaptación. Según una evaluación del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático realizada en 2017 (INECC, 2017), la metodología de identificación presupuestaria aplicada adolecía de una falta de criterios técnicos para clasificar y cuantificar los respectivos recursos financieros.

Ello sentó las bases para la revisión de la técnica a cargo de las carteras de hacienda y ambiente, lo que derivó en una nueva Metodología de Identificación y Cuantificación de los Recursos para la Mitigación y Adaptación al Cambio Climático (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, s/a). Su aplicación se realizó de forma gradual durante 2021 y 2022 en algunos ministerios y agencias (prueba piloto), proyectando su empleo en toda la administración federal a partir de 2023. La nueva metodología está acompañada por un aplicativo informático que reemplaza la carga manual de datos y contribuye al análisis de los programas contribuyentes.

La metodología y el aplicativo plantean primero identificar la “relevancia climática” de los programas presupuestarios a partir de su vinculación con el Programa Especial de Cambio Climático, la Política Nacional de Cambio Climático, la última NDC y la Ley General de Cambio Climático. Segundo, apuntan a cuantificar los recursos presupuestarios relativos a nivel de partidas específicas, clasificándolos según su aporte sea a la adaptación o a la mitigación del cambio climático. Si la contribución de la partida es directa o explícita se incluye el 100% de sus recursos (objetivos), pero si el aporte es indirecto o implícito (efectos) el porcentaje a calcular varía según las características de las acciones en cuestión.

3.1.6. Nicaragua

Nicaragua desarrolló su metodología de etiquetado presupuestario del cambio climático a propuesta de una CPEIR realizada en 2015. El diseño de la metodología fue liderado por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, decidiéndose su introducción gradual en distintas jurisdicciones a partir de 2017. Su finalidad es proveer información para analizar el grado de alineamiento entre el gasto público y los objetivos de cambio climático previstos en los planes nacionales, optimizando con ello la distribución de los recursos disponibles (Banco Mundial, 2021b: 23).

La metodología adopta una definición basada en objetivos con características propias, tomando como referencia al IPCC y al Mecanismo Internacional de Varsovia de Pérdidas y Daños (Banco Mundial, 2021: 23). El gasto respectivo se clasifica en cuatro dimensiones:

adaptación y reducción de riesgos de desastres, respuesta ante desastres y recuperación post desastres, mitigación y gestión ambiental general (desarrollo institucional y políticas públicas) (Banco Mundial, 2021b: 23). Al igual que en el caso de Honduras, la inclusión de categorías sobre desastres se fundamenta en la autopercepción del país sobre su vulnerabilidad ambiental.

El empleo de la metodología abarca a todo el sector público, incluyendo al gobierno central, empresas públicas y gobiernos locales a través de una estrategia de incorporación gradual de organismos. Su aplicación incluye tanto a los gastos corrientes como a los de capital, a través de un proceso descentralizado que se focaliza en el máximo nivel de detalle programático. El etiquetado forma parte inherente del proceso de formulación presupuestaria, cargándose los datos respectivos en el propio sistema de información financiera. Los reportes presupuestarios incluyen información sobre cambio climático (Banco Mundial, 2021b: 24).

3.2. Otras regiones

Siguiendo el mismo criterio del apartado anterior, se presenta a continuación un cuadro resumen que compara los principales atributos de los casos identificados fuera de América Latina (Asia y Europa), para luego caracterizar el proceso de identificación presupuestaria de cada país en base al cual se construyó.

Cuadro 12. Características de casos nacionales en otras regiones

| País | Características del etiquetado | | | | | | |
|------------|--------------------------------|------------------|----------------------------|--------------------------|----------------------|------------------------|-----------------------|
| | Antecedente de CPEIR | Primera medición | Criterio de identificación | Alcance institucional | Alcance programático | Empleo de ponderadores | Etapa del presupuesto |
| Bangladesh | Si | 2018 | Basado en políticas | Organismos seleccionados | Actividad | Si | Formulación |
| Moldavia | No | - | Mixto | Administración nacional | Programa | Si | Formulación |
| Indonesia | Si | 2014 | Basado en objetivos | Organismos seleccionados | Actividad | No | Formulación |
| Francia | No | 2021 | Mixto | Administración central | Actividades | No | Formulación |

FUENTE: OPC en base a Banco Mundial (2021; 2021b).

3.2.1. Bangladesh

Bangladesh es uno de los países pioneros en desarrollar una metodología para el etiquetado presupuestario del cambio climático. Sus orígenes se remontan a un CPEIR realizado por el PNUD en 2012, aunque el empleo de la metodología actual se institucionalizó en 2018. Su objetivo principal radica en el reporte de los resultados. La metodología adopta de una definición propia de cambio climático que se apoya en el criterio basado en políticas (Banco Mundial, 2021b: 4). A tales fines presenta una lista indicativa de actividades de relevantes de adaptación y mitigación divididas en 6 áreas temáticas y 44 programas.

La metodología presenta un singular formato de estimación de los gastos basado en un sistema de ponderación y costos (Banco Mundial, 2021b: 5). La ponderación de cada actividad se alcanza restando al porcentaje total de su relevancia la parte del gasto que de todos modos tendría lugar si no existiera el cambio climático. A su vez, la ponderación del programa se calcula en base a tres criterios de relevancia relacionados con las áreas temáticas y programas prioritarios, empleando una fórmula matemática especial. Su alcance

comprende los gastos corrientes y de capital de todo el sector público (salvo las empresas del Estado) bajo una estrategia de incorporación gradual.

El etiquetado se aplica de forma centralizada en el Ministerio de Finanzas, formando parte del proceso de formulación presupuestaria. La carga de los datos se realiza en el marco del sistema de información financiera y contable. La información se publica anualmente de forma separada del presupuesto y también bajo el formato de presupuesto ciudadano, siendo el único país del relevamiento realizado por el Banco Mundial (2021: 30) que emplea esta herramienta. También es el único en publicar la ejecución presupuestaria de los programas y proyectos identificados, y en realizar auditorías de desempeño sobre los mismos en base a estándares del INTOSAI (Banco Mundial, 2021: 31).

3.2.2. Moldavia

Moldavia desarrolló su metodología de etiquetado en 2016 con la colaboración del PNUD. La iniciativa estuvo a cargo de la cartera de ambiente y tuvo por objetivo mejorar las capacidades para la identificación de programas y proyectos contribuyentes, aportando a mejorar su priorización y la distribución de los recursos. Resta sistematizarse su aplicación en el marco del ciclo presupuestario, no existiendo, por ejemplo, información al respecto en los reportes presupuestarios regulares (Banco Mundial, 2021b: 19). Su definición de cambio climático es mixta, incorporando criterios basados en objetivos y actividades.

En esta línea, los gastos pertinentes se identifican según su finalidad, su previsión en listas predefinidas y su presencia en los documentos nacionales sobre la temática. Apoyándose en los Marcadores de Río, estas se clasifican según aporten a la mitigación o adaptación al cambio climático. La metodología abarca a todo el sector público (salvo a las empresas) y comprende solo a las inversiones, con excepción de los gastos corrientes directamente contribuyentes. La identificación se realiza a nivel de programa durante la formulación del presupuesto, siendo la carga descentralizada, validada por el órgano rector de ambiente y sometida a controles de calidad (Banco Mundial, 2021b: 20).

Las intervenciones se clasifican en base a cuatro funciones: desarrollo y gobernanza, investigación y desarrollo, intercambio de conocimientos y generación, respuesta y provisión de servicios. Existe una lista prescriptiva de actividades por función. A partir de ello se aplica un sistema de ponderación del gasto: 100% si tienen al cambio climático como objetivo primario, 70% para los de alta relevancia (65% de actividades pertinentes), 50% para los de relevancia media 50% (40 a 65% de actividades pertinentes), 25% para los de relevancia neutral (15 a 40% de actividades pertinentes) y 0% para los de relevancia marginal (menos de 15% de actividades relevantes) (Banco Mundial, 2021b: 20).

3.2.3. Indonesia

Indonesia etiqueta el presupuesto relativo al cambio climático desde 2014. Para ello se confeccionó un manual en colaboración con el PNUD durante 2016. En principio la metodología solo abarcaba las actividades de mitigación, pero luego incorporó las de adaptación (Banco Mundial, 2021b: 16). Su objetivo es de corte presupuestario, procurando mejorar la identificación de los productos generados a tales fines y de los recursos asociados a los mismos. Indonesia ha sido el primer país en utilizar dicho etiquetado presupuestario como base para la emisión de un bono verde soberano (Banco Mundial, 2021: 33).

La metodología adopta un enfoque basado en objetivos para la definición de las acciones contribuyentes sustentado en los Marcadores de Río (Banco Mundial, 2021: 23). Su identificación se apoya complementariamente en una lista indicativa de productos específicos, elaborada a partir de las prioridades y acciones previstas en sus respectivos planes nacionales de mitigación y adaptación. Su empleo corresponde, en principio, a

ciertos sectores y ministerios relacionados con el cambio climático, abarcando solo al nivel central de gobierno. Comprende tanto a los gastos corrientes como a las inversiones (Banco Mundial, 2021b: 16).

La aplicación de la metodología se realiza al máximo nivel de detalle de la producción pública (actividad) sin que se apliquen técnicas de ponderación, es decir, todas las actividades identificadas se consideran igualmente relevantes. El proceso está integrado al ciclo presupuestario, realizándose la carga de los datos a través del sistema de información financiera. Su instrumentación es descentralizada en cada ministerio (funciona un grupo de trabajo en cada uno y se dictan capacitaciones), existiendo una instancia posterior de validación. Los resultados se publican como anexos en los documentos presupuestarios (Banco Mundial, 2021b: 16-17).

3.2.4. Francia

Desde 2019 el gobierno francés tiene la obligación legal de informar al Poder Legislativo sobre el impacto del presupuesto en el cambio climático. A tales fines se desarrolló en 2020 una metodología de presupuesto verde a través de un equipo de trabajo multiagencial, cuya aplicación comenzó en el año 2021, siendo su objetivo promover la transparencia de la información ambiental y apoyar la toma de decisiones en la materia (Banco Mundial, 2021b: 12). Su alcance es innovador al abarcar múltiples aristas de la agenda ambiental, no solo el cambio climático.

La metodología parte de una definición propia de las actividades relevantes -acuñada en sintonía con los parámetros de la Unión Europea- que incluye acciones con efectos positivos, negativos y neutros (Banco Mundial, 2021b: 12). De hecho, es el único país que etiqueta los gastos con efectos ambientales negativos. Existe, asimismo, una lista de actividades predefinidas como neutrales, entre ellas, las transferencias sociales, el gasto salarial, el de las fuerzas armadas, el de seguridad pública y aquellos operativos recurrentes de los ministerios. Se aplica en todo el gobierno central, no solo a los gastos sino también a los recursos (impuestos), siendo el único con esta característica.

Las actividades, positivas, negativas o neutras, se clasifican en torno a seis ejes: mitigación; adaptación y previsión de desastres; gestión del agua; economía circular, residuos y prevención de riesgos tecnológicos; disminución de la polución; biodiversidad y protección de áreas naturales, agrícolas y forestales. Existe la posibilidad de que una actividad sea etiquetada en más de un eje. Por ejemplo, el sector nuclear presenta un impacto positivo para la mitigación de los efectos ambientales adversos, pero a la vez también uno negativo con relación a la gestión de residuos (Banco Mundial, 2021b: 12).

La estimación del gasto no emplea ponderadores, pero categoriza las actividades en “gasto verde” (aporta positivamente en al menos un eje y no presenta impactos negativos en otro); “gasto mixto”, (aporta positivamente a un eje, pero impacta negativamente en otro) y “gasto negativo” (impacta negativamente en al menos un eje y no presenta aportes positivos). El etiquetado se aplica al máximo nivel de detalle presupuestario (acciones) y se realiza de forma centralizada a través de un grupo de trabajo interministerial. La metodología abarca todo el ciclo presupuestario y sus resultados se publican en un documento separado de reporte (Banco Mundial, 2021b: 12).

4. Consideraciones finales

La técnica de etiquetado presupuestario contribuye con la visualización del gasto relativo al cambio climático, al igual que sucede con otras políticas como las vinculadas con la equidad entre los géneros y las de diversidad, las de niñez y adolescencia, las vinculadas a personas con discapacidad o con los ODS. Su empleo permite atenuar las dificultades intrínsecas del presupuesto tradicional para reflejar este tipo de políticas cuya

presupuestación trasciende jurisdicciones y programas. Su utilidad es aún mayor en los casos donde no se aplican sistemas contables y/o presupuestarios de clasificación específicos sobre la temática.

La identificación presupuestaria del cambio climático también promueve el análisis de la articulación entre la planificación y la presupuestación respectiva, es decir, entre la política nacional de cambio climático y los presupuestos anuales, genera información de utilidad para su incorporación en los reportes exigidos por los regímenes internacionales como, por ejemplo y sobre todo, las Contribuciones Nacionales Determinadas y los Reportes Bianuales de Actualización; y sienta las bases para el empleo del presupuesto como herramienta de utilidad para el diseño y monitoreo de “bonos verdes soberanos”.

El alcance de la técnica se circunscribe a la identificación presupuestaria del cambio climático y no del medio ambiente en general, para lo cual sería necesario incorporar marcos conceptuales y categorías analíticas adicionales. No obstante, sus bases metodológicas son compatibles con el potencial desarrollo posterior de un “presupuesto verde”, sobre todo si combina los criterios basados en objetivos o finalidad y en políticas o efectos para la identificación de las actividades y proyectos contribuyentes.

La aplicación del etiquetado no implica *per se* cambios en las clasificaciones presupuestarias vigentes. De todos modos, dada la fundamentada importancia de los clasificadores para el análisis de la temática y los múltiples desarrollos disponibles que fueron planteados en el estudio, la revisión de la clasificación de las funciones de gobierno y el empleo del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE) -entre otras herramientas e innovaciones- podrían ser un aporte sustantivo y complementario al etiquetado.

Finalmente, es importante remarcar que la implementación de la técnica de etiquetado presupuestario del cambio climático presenta una complejidad técnico-institucional cuyo abordaje efectivo requiere no solo de bases metodológicas sólidas basadas en evidencia, sino también de una estrategia gradual y colaborativa de implementación entre órganos rectores y ejecutores, y de un trabajo de coordinación multiagencial permanente entre la autoridad presupuestaria y la medioambiental.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020). Compromisos Climáticos y Presupuesto Nacionales: Identificación y alineación. Estudios de caso de Argentina, Colombia, Jamaica, México y Perú. Documento para Discusión N° IDB-TN-01982.

- (2021). Marcadores presupuestarios de Cambio Climático: Conexiones entre los sistemas de clasificación financiera y ambiental. Documento para Discusión N° IDB-DP-844.

Bancos Multilaterales de Desarrollo (MDBs) (2019). Joint Report on Multilateral Development Banks Climate Finance. Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

Banco Mundial (2021). Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience. Banco Mundial: Washington DC.

- (2021b). Technical Annex: Overviews of Climate Expenditure Tagging Frameworks. Banco Mundial: Washington DC.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015). Guía Metodológica: Medición del gasto en protección ambiental del gobierno general. Naciones Unidas: Santiago de Chile.

- (2021). Marco para el Desarrollo de las Estadísticas Ambientales (MDEA 2013). Estudios de Métodos. Serie M N° 92. Naciones Unidas: Santiago de Chile.

Comisión Europea (2016). The common methodology for tracking and monitoring climate expenditure under the European Structural and Investment Funds (2014-2020). Unión Europea.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2014). Government Financial Statistics Manual. Washington, D. C.: FMI.

IDEAM, PNUD, DNP (2017). Finanzas Públicas del Cambio Climático en Colombia. Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. IDEAM, PNUD, DNP y Cancillería. Bogotá D.C., Colombia.

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) (México) (2017). Evaluación Estratégica del Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de Cambio Climático: Informe Final.

Ministerio de Hacienda (Dirección de Presupuestos) (Chile) (2021). Nota de Investigación: Gasto público en cambio climático 2019, una aproximación metodológica. Estudios de Finanzas Públicas N° 2021/20.

Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (Argentina) (2016). Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional. Sexta Edición Actualizada.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016). OECD-DAC Rio Markers for Climate: Handbook.

- (2020). Paris Collaborative on Green Budgeting: OECD Green Budgeting Framework.
- (2021). Green Budget Tagging: Introductory Guidance & Principles.
- (2021b). Green Budgeting: Towards Common Principles.

Parlamento Europeo (Policy Department for Budgetary Affairs) (ed.) (2022). Climate Mainstreaming in the EU Budget: 2022 update. Unión Europea.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). Una guía metodológica: Análisis del gasto público e institucionalidad para el cambio climático – Gobernanza del financiamiento climático. Versión en español. Panamá.

- (2018). Experiencias en la aplicación de la metodología de Análisis del Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático (CPEIR) en Honduras, Colombia, Chile, Ecuador y El Salvador.
- (2019). Climate Change. Knowing what you spend: A Guidance note for governments to track climate finance in their budgets. Climate Change Financing Framework Technical Note Series.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México) (s/a). Metodología para la identificación y cuantificación de los recursos para la mitigación y adaptación al cambio climático.

Unión Europea (2022). Climate Mainstreaming in the EU Budget: 2022 Update. European Parliament, Committee on Budgets (BUDG).

Anexo: documentos de interés sobre casos nacionales

Se listan a continuación hipervínculos a documentos oficiales sobre los casos relevados, entre los que se encuentran guías metodológicas, presentaciones públicas, análisis técnicos y presupuestos. Se entiende que su contenido aporta más información para comprender la aplicación práctica de la identificación presupuestaria del cambio climático en cada país.

1. América Latina

1.1. Chile

Ministerio de Hacienda (Dirección de Presupuestos) (Chile) (2021). [Nota de Investigación: Gasto público en cambio climático 2019, una aproximación metodológica](#). Estudios de Finanzas Públicas N° 2021/20.

1.2. Colombia

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2016). [Guía Metodológica para clasificar y medir el financiamiento asociados con acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en Colombia](#). DNP: Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). [Sistema MRV de Financiamiento Climático: Introducción al módulo de financiamiento climático general](#).

1.3. Ecuador

Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (2023). [Resultados de la aplicación de metodologías de finanzas climáticas en Ecuador \(período 2015-2019\)](#).

1.4. Honduras

Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (2023). [Tomo XVIII - Presupuesto Aprobado General de Ingresos y Egresos de la República - Ejercicio Fiscal 2023 - Presupuesto Consolidado para Cambio Climático](#).

1.5. México

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) (México) (2017). [Evaluación Estratégica del Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de Cambio Climático: Informe Final](#).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México) (s/a). [Metodología para la identificación y cuantificación de los recursos para la mitigación y adaptación al cambio climático](#).

1.6. Nicaragua

Plataforma Nacional de Información y Conocimientos sobre Cambio Climático (s/a). [Clasificador del gasto público en adaptación, mitigación, gestión ambiental y gestión de riesgos](#).

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). [Inversión pública, cambio climático, gestión de riesgos y sostenibilidad](#).

2. Resto del mundo

2.1. Bangladesh

Ministry of Finance (Finance Division) (2021). [Climate Financing for Sustainable Development: Budget Report 2021-22](#).

Ministry of Finance (Finance Division) (2018). [Climate Public Finance Tracking in Bangladesh: Approach and Methodology](#).

2.2. *Moldavia*

PNUD (2016). [Methodological Guidelines on Climate Tagging of the National Public Budget](#). Climate Change Office, UNDP: Chisinau

2.3. *Indonesia*

Fiscal Policy Agency (2019). [Public Finance for Climate Change in Indonesia 2016-2018](#).

2.4. *Francia*

Ministry for the Ecological and Inclusive Transition & Budget Directorate (2020). [Report on the Environmental Impact of the Central Government Budget #PLF2021](#).

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte al Poder Legislativo y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

www.opc.gob.ar



Hipólito Yrigoyen 1628. Piso 10 (C1089aaf) CABA, Argentina.
T. 54 11 4381 0682 / contacto@opc.gob.ar
www.opc.gob.ar