

MEDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN CAMBIO CLIMÁTICO EN CHILE

PNUD Chile¹

Autores: Fernando Córdova y Karina Toledo².

Resumen

Esta Nota de Política describe el proceso de medición del gasto público en cambio climático desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) junto al Ministerio de Hacienda (MdH) y a la Dirección de Presupuestos (DIPRES) de Chile, en el marco de una asistencia técnica que se inició el año 2019 y que ha contribuido a la institucionalización de la identificación, clasificación y reporte del gasto en cambio climático, así como en la definición de procedimientos para ello.

En este documento se describen las principales motivaciones para el desarrollo de este ejercicio, vinculadas a apoyar la toma de decisiones de finanzas públicas del país, a través de la generación de métricas fidedignas que sirvan como línea base, del desarrollo de una metodología acorde a la realidad nacional y de propiciar el uso de la información generada mediante la debida documentación, trazabilidad y difusión de los procesos.

Lo anterior, busca dar respuesta a la necesidad de los países de integrar progresivamente la perspectiva climática en el manejo y planificación de sus finanzas públicas, por lo que requieren contar con información de calidad. A su vez, contribuye a proveer financiamiento sostenido para el logro de las metas y compromisos climáticos de los Estados, a incorporar los riesgos que representa el cambio climático y a proveer incentivos coherentes para alinear acciones desde los distintos sectores de la economía.

Además se describen los impactos del cambio climático en Chile y las principales políticas articuladoras de la respuesta climática del país, con foco en la relevancia de las mediciones de gasto e inversión climática, la metodología aplicada, principales resultados y lecciones aprendidas.

Mensajes principales

- » En las mediciones realizadas, se identifica un marcado liderazgo del gasto en medidas de adaptación dentro del gasto climático identificado, con un rol preponderante del Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Agricultura. Lo que es coherente con los principales lineamientos de la política pública nacional.
- » Contar con una metodología de medición de gasto público climático adaptada a la realidad nacional, basada en los principios de gradualidad y flexibilidad, entre otros, permitió responder al desafío que representó el requerimiento obligatorio de reportar anualmente la inversión climática del Estado, según lo estipulado en el artículo 38 de la Ley Marco de Cambio Climático de Chile. Asimismo, su validación e instancias de capacitación con otros actores del Estado y la generación de documentación fueron claves para el debido traspaso de esta metodología, que permitirá continuar reportando en el futuro.
- » Un componente esencial del trabajo realizado es la debida documentación, trazabilidad y la transparencia para presentar los análisis y definiciones metodológicas que han guiado los procedimientos. Esto, ha facilitado el trabajo coordinado y la validación por parte de actores claves en estas materias, entre ellos, el Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, además de contribuir a propiciar la formación de capacidades y el desarrollo de herramientas y



¹ Desarrollado a partir de las publicaciones del proyecto "Elaboración de un marco fiscal para la medición del Gasto Público en Cambio Climático Nacional en el marco de las Contribuciones Nacionales Determinadas", del Programa de Apoyo a las NDC de PNUD en el marco de la colaboración suscrita con el Ministerio de Hacienda de Chile.

² Fernando Córdova es Coordinador Nacional de Proyecto en PNUD Chile y Karina Toledo es Consultora de Gasto Público en Cambio Climático en PNUD Chile. Los autores agradecen a Paloma Toranzos, jefa de la oficina de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible del PNUD Chile por sus comentarios y retroalimentación.

lineamientos claros para la continuidad de estos procedimientos a las instituciones encargadas. Lo anterior, permitió que lo logrado en el marco de esta asistencia técnica sea institucionalizado y persista en el tiempo.

- » Los esfuerzos para la medición de gasto transversales tienden a concentrarse en el desarrollo metodológico, sin embargo, en este trabajo, se han identificado labores complementarias de gran importancia para contribuir a generar información de calidad y que ésta sea utilizada por los tomadores de decisiones. Entre éstas, se destaca la coordinación interinstitucional, la documentación de la metodología, la validación con otros actores, la formación de capacidades y la difusión de la metodología y resultados.
- » Sobre la coordinación interinstitucional y su aporte a la generación de información para apoyar la acción climática, se destaca que el apoyo del PNUD propició un espacio de diálogo con resultados claros para la medición y reporte de la inversión climática anualmente por parte del Estado de Chile. Además, contribuyó a que se abordara una nueva tarea de reporte para el país, sin duplicar esfuerzos y asentándose en tareas existentes. Adicionalmente, permitió el mapeo de nuevas oportunidades para implementar el etiquetado climático³ en el Sistema Nacional de Inversiones, proceso que se encuentra en desarrollo.

Recomendaciones

- » La información generada sobre gasto público en cambio climático, especialmente, la relativa a inversión climática proporciona un diagnóstico y permite la planificación de inversiones para identificar brechas o sectores más prioritarios para focalizar iniciativas.
- » El apoyo tanto técnico como de facilitador de diálogos del PNUD y el compromiso de las instituciones públicas, fueron esenciales en la realización exitosa de un proceso de coordinación interinstitucional que permitió validar y nutrir la metodología desarrollada y la identificación de oportunidades para avanzar en estas materias. Estas instancias son recomendadas para abordar nuevas tareas a nivel nacional, que involucran diversos sectores y que requieren ser abordadas de forma integrada, aportando conocimiento experto de distintas fuentes y sin duplicar esfuerzos.
- » Es necesario generar una mayor difusión de los resultados para acercar la información relativa al gasto

público asociado a los objetivos nacionales de cambio climático a distintos actores del Estado, sector privado, de la sociedad civil y otros grupos de interés, para mejorar la accesibilidad y uso de ésta.

1. Introducción

Las economías a nivel mundial enfrentan en la actualidad desafíos importantes vinculados a contrarrestar y adaptarse a los impactos y consecuencias negativas del cambio climático. En concreto y tal como se documenta en el reporte de evaluación más reciente de cambio climático del IPCC⁴ (IPCC, 2023), el aumento sostenido en el tiempo de las temperaturas globales producto de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) afecta perjudicialmente el ecosistema, la sociedad, la industria y la economía tanto en el mediano como en el largo plazo.

En cuanto a la respuesta internacional al fenómeno climático, dos hitos destacados son el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por los países miembros de las Naciones Unidas en 2015, siendo el objetivo 13 relacionado a la Acción por el Clima el que se vincula de manera más directa con el presente trabajo de medición del gasto público en Cambio Climático en Chile. En el marco del Acuerdo de París, 196 países se comprometieron a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y a aumentar sus acciones para formar resiliencia y capacidad de adaptación ante los impactos de este fenómeno, comprometiéndose con metas ajustadas a su propia realidad, denominadas Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés). En este contexto, Chile presentó una NDC en 2015, aumentando luego sus ambiciones en 2020, al presentar una nueva versión a la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Gobierno de Chile, 2020), comprometiéndose con acciones de transición justa y desarrollo sostenible, mitigación, adaptación, integración y medios de implementación.⁵

En términos generales, los compromisos establecidos por los países implican diversos esfuerzos desde todos los sectores, en particular, el financiamiento de acciones climáticas de mitigación y adaptación, el cual resulta crítico para el logro de los objetivos trazados por los países en sus metas internacionales y para el diseño e implementación de sus políticas públicas articuladoras de la respuesta climática. Esto, puesto que se requieren acciones transversales y transformadoras que abarquen distintos ámbitos del quehacer público y privado. Por ello, para los Estados y la planificación de finanzas públicas,

3 Climate Budget Tagging (CBT).

4 Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés).

5 En noviembre del 2022 el país realizó un fortalecimiento de sus compromisos a través de un anexo que incorpora una contribución en materia de emisiones de metano.

es una tarea de gran magnitud el proveer un marco de financiamiento sostenible y compatible con estos desafíos. En esta dirección, es relevante monitorear la asignación y el uso de los recursos públicos para evaluar su alineamiento con los objetivos climáticos (Banco Mundial, 2021a). Por ende, es fundamental abordar las consecuencias del cambio climático reforzando los análisis de los países en gasto climático, contribuyendo así a la toma de decisiones de las finanzas públicas con información certera y clara que permita responder a los desafíos descritos.

Bajo la premisa que más información contribuye a progresar hacia los objetivos climáticos y hacia la mejor toma de decisiones presentes y futuras de asignación de recursos públicos, el trabajo que se describe a continuación ha fortalecido las capacidades de las instituciones a cargo de las finanzas públicas del Estado de Chile. Lo anterior, con el propósito de integrar la perspectiva climática en la planificación y manejo de sus impactos, principalmente, a partir de la generación de información y herramientas robustas para la toma de decisiones.

1.1 ¿Por qué es relevante medir el gasto en cambio climático?

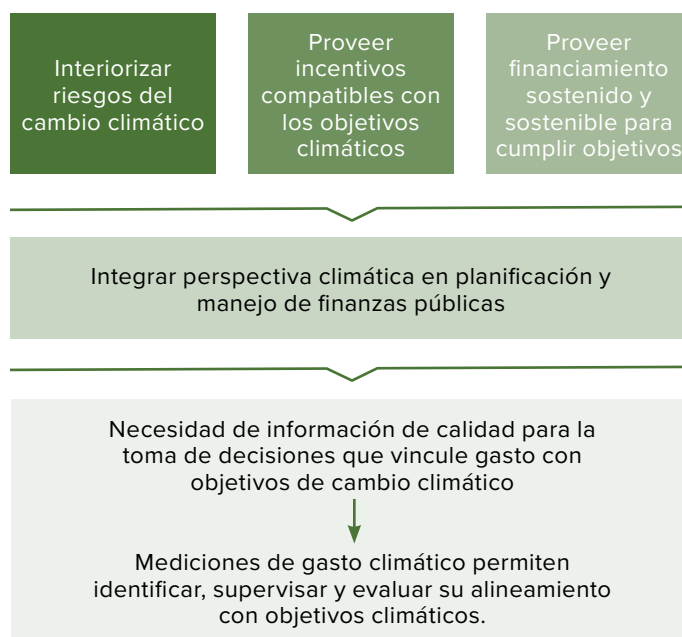
Si bien el cambio climático representa una amenaza para diversos ámbitos de la vida humana, para las finanzas públicas resultan de particular interés aquellos impactos vinculados a la actividad económica, la recaudación fiscal y los que representan costos públicos por recuperación y reparación post desastres (BID, 2021). Éstos se han estudiado vastamente en la literatura reciente, identificando, por ejemplo, el potencial del cambio climático para afectar la productividad de distintos sectores por las altas temperaturas (Swiss Re Institute, 2021) y para generar grandes pérdidas en activos, en actividad económica y trabajos por la ocurrencia de eventos climáticos extremos (Swiss Re Institute, 2021; PNUD, 2015; Coalición de Ministros de Finanzas para la Acción Climática, 2022). Por ello, resulta un desafío relevante para los países avanzar en una planificación fiscal y financiera que gestione de forma adecuada estos riesgos climáticos, y a su vez, sea capaz de generar un crecimiento bajo en emisiones de GEI y sostenible a largo plazo.

Por lo anterior, integrar la perspectiva climática a la toma de decisiones de las finanzas públicas es necesaria para los países, destacándose tres motivos principales que se muestran en la Ilustración 1. En primer lugar, la importancia de reconocer e interiorizar los riesgos que representa el cambio climático para la actividad económica, la estabilidad y la recaudación fiscal de los países (Bhattacharya, Ivanyina, Oman, & Stern, 2021; PNUD, 2019). El segundo

motivo se vincula con la capacidad de desarrollar una planificación financiera, que contribuya al éxito de la acción climática y de proveer incentivos compatibles para orientar la inversión tanto pública como privada (PNUD, 2015). De esta forma, se espera dirigir los incentivos para movilizar inversiones y comportamientos de los distintos actores de la economía compatibles con los objetivos del país y desincentivar aquellos contrarios a éstos. Tercero, permitir al Estado proveer un financiamiento sostenido y sostenible para cumplir con los compromisos climáticos de los países, tal como se consagra en el Artículo 2° del Acuerdo de París.

De este modo, se contribuye al éxito de la acción climática garantizando financiamiento acorde desde el presupuesto nacional (PNUD, 2015) y que este financiamiento sea coherente con las metas de estabilidad fiscal. Lo anterior, considerando la magnitud de la movilización de recursos públicos necesarios, en distintos ámbitos y ministerios de forma transversal al presupuesto.

Ilustración 1. Resumen de la relevancia de medir gasto en cambio climático



Fuente: Elaboración propia

El presupuesto nacional es una herramienta con la que cuentan los Estados para promover sus objetivos de desarrollo y bienestar. Por ello, es un canal crucial a través del cual se puede incidir en el logro de estos objetivos, es decir, el presupuesto no es neutral, sino que puede tener un impacto para progresar hacia determinadas metas deseables para la población. Por lo tanto, aumentar la transparencia y disponibilidad de información sobre cómo los recursos públicos se asignan y se ejecutan para promover acciones de cambio climático, que se caracterizan

por ser transversales y de carácter intergeneracional, aumenta el conocimiento y compromiso entre hacedores de políticas y planificadores sobre la relevancia de las acciones climáticas (PNUD, 2019).

Para esto, es necesario identificar, supervisar y evaluar el gasto público en cambio climático⁶ para aumentar su transparencia, efectividad y alineamiento con los objetivos climáticos y con aquellos más amplios de desarrollo para los países. De esta forma su medición y seguimiento representa una forma, basada en evidencia, de supervisar y contribuir al progreso en la agenda climática del país para apoyar la toma de decisiones vinculada a la asignación de recursos públicos (PNUD, 2015; OECD, 2020). En particular, para que esta pueda reconocer y evaluar componentes presupuestarios y su incidencia para la mitigación y/o adaptación al cambio climático.

Respecto a la naturaleza transversal del gasto en cambio climático, se asocia a que las acciones vinculadas a la mitigación y la adaptación no se encuentran separadas en un sólo sector o programa presupuestario, sino que se encuentran dispersas en diversos ministerios. Por ello, la planificación y el seguimiento de estos gastos resulta difícil, costoso y obstaculiza la capacidad de los tomadores de decisiones de reportar, planificar y decidir en base a éstos. Debido a lo anterior, es necesario generar una capa adicional de información sobre cómo el presupuesto y la política fiscal aportan a objetivos de mitigación y aumento de la resiliencia frente al cambio climático, permitiendo la integración de ello en la toma de decisiones y aumentando el entendimiento tanto para hacedores de política como para la ciudadanía.

En esta línea, el trabajo desarrollado tiene por principal objetivo: generar información para los tomadores de decisiones para una eficaz y eficiente planificación presupuestaria, que integre estas consideraciones en las decisiones presentes y futuras de distribución de recursos públicos para el financiamiento climático. Así y mediante el desarrollo de una metodología de medición de gasto público en cambio climático y de mediciones para contar con datos efectivos de los recursos que el Estado está destinando a la respuesta climática, se mejorará la planificación financiera, permitiendo movilizar recursos de forma eficiente y efectiva entre sectores, programas e

iniciativas, que reconozca de qué manera se distribuye el financiamiento actualmente. Y, también, permitirá avanzar hacia una priorización costo-efectiva coherente con un desarrollo económico sostenible y con un equilibrio en las finanzas públicas.

1.2 Cambio climático en Chile: Metas, riesgos y la institucionalidad

Para contextualizar el avance de estas materias en Chile, es pertinente revisar la agenda del país frente al cambio climático. La Ley Marco de Cambio Climático (LMCC), establece en el artículo 4, la meta referente a mitigación⁷ de alcanzar la neutralidad de carbono a más tardar al 2050, coherente con lo comprometido en la NDC actualizada en 2020⁸.

En lo referente a adaptación⁹, en la NDC, la LMCC y la Estrategia Climática de Largo Plazo (ECLP) del país, se han definido objetivos y metas de mediano y corto plazo para progresar en resiliencia frente al cambio climático de los sistemas sociales, económicos y ecológicos. Lo anterior, responde a la alta vulnerabilidad de Chile frente a los impactos del cambio climático, tal como se presenta en el diagnóstico de riesgo climático realizado por el Banco Mundial (2021b). Esto, por condiciones del país tales como la alta exposición a subidas en el nivel del mar, a sequías y por contar con ecosistemas frágiles. También, se reconoce que la economía nacional está expuesta por la vulnerabilidad de sectores claves. Entre ellos, la agricultura, la pesca, los sectores forestales, de generación de energía, de ganadería y turismo.

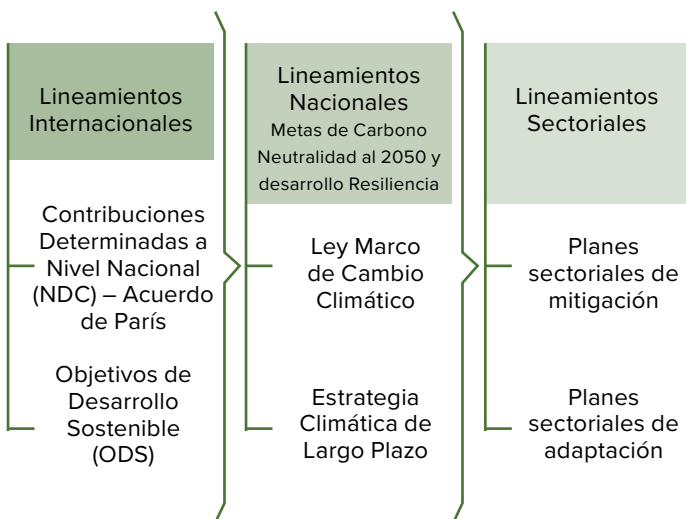
⁶ Gasto público en cambio climático o gasto público climático corresponde al gasto del Estado que financia políticas, iniciativas, actividades, programas y proyectos de inversión que tienen incidencia en la mitigación y/o adaptación a los efectos del cambio climático.

⁷ La LMCC define mitigación de la siguiente forma: "acción, medida o proceso orientado a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y otros forzantes climáticos, o restringir el uso de dichos gases como refrigerantes, aislantes o en procesos industriales, entre otros, o a incrementar, evitar el deterioro o mejorar el estado de los sumideros de dichos gases, con el fin de limitar los efectos adversos del cambio climático".

⁸ Las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional o NDC por su acrónimo en inglés, corresponden a los compromisos que cada país realiza voluntariamente y acorde con su realidad nacional en el marco del Acuerdo de París. Chile presentó una primera versión en 2015 y luego la actualizó en 2020.

⁹ La LMCC define adaptación de la siguiente forma: "acción, medida o proceso de ajuste al clima actual o proyectado o a sus efectos en sistemas humanos o naturales, con el fin de moderar o evitar los daños, reducir la vulnerabilidad, aumentar la resiliencia o aprovechar las oportunidades beneficiosas".

Ilustración 2. Resumen instrumentos articuladores de la política pública climática de Chile



Fuente: Elaboración propia

En la Ilustración N°2, es posible apreciar que el país enfrenta desafíos significativos en materia de adaptación, desarrollo de resiliencia frente al cambio climático y en mitigación que requieren ser abordados por la acción climática nacional y demandan grandes magnitudes de gasto desde el ámbito público y privado.

En este contexto, se desarrolló un trabajo conjunto para avanzar en la medición de gasto público en cambio climático entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Ministerio de Hacienda (MdH) y la Dirección de Presupuestos (DIPRES), para aportar en el desafío de proveer financiamiento sostenido para estas ambiciosas metas climáticas, a través del desarrollo de herramientas y la generación de información de calidad, asociada a cómo se están gastando los recursos públicos. En este marco, se ha avanzado en la elaboración de un enfoque metodológico ajustado a la realidad nacional basado en lineamientos y buenas prácticas internacionales, que ha permitido el desarrollo de ejercicios de medición de gasto público en el país, instancias colaborativas con diversas instituciones públicas y la formación de capacidades, como se describe en mayor detalle en las siguientes secciones de este documento.

Al respecto, es pertinente destacar que la generación de información de gasto transversal al presupuesto nacional es particularmente relevante en países como Chile, que se enfrentan a una barrera estructural para acceder a información de gasto público con la granularidad necesaria. Ello, por contar con una estructura presupuestaria que sigue una clasificación económica que categoriza gastos

según la naturaleza de la transacción o el objetivo del gasto (Banco Mundial, 2014). Esto, impide contar con datos de gasto por programas, iniciativas o proyectos, de forma tal de poder fácilmente identificar y cuantificar lo correspondiente a mitigación y/o adaptación al cambio climático. Por lo que se releva la necesidad de levantar información complementaria y abordar estas limitantes. Para ello, el trabajo desarrollado afrontó estas barreras a partir de la elaboración de una metodología acorde con estos aspectos de la realidad nacional y recurriendo a fuentes de información alternativas costo-eficientes para el Estado para realizar mediciones (PNUD, 2022). Se levantó información directamente de los ministerios, también se trabajó con bases de datos públicas de gastos, derivadas de los sistemas de monitoreo de la oferta programática y de la inversión pública, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSyF) y DIPRES.

De esta forma, se ha dotado al Estado de Chile con herramientas y ejercicios de medición de gasto público en cambio climático, permitiendo abordar nuevos desafíos como la solicitud de reportar anualmente el gasto climático en inversiones de acuerdo con la LMCC publicada en junio de 2022. El artículo 38 de esta ley establece una obligación para reportar la inversión pública climática ejecutada anualmente al Congreso Nacional, siendo DIPRES la encargada de entregar cada año este reporte en colaboración con el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) y el MDSyF.

El primer informe de inversión climática se realizó bajo el marco descrito en el documento “**Gasto presupuestario en inversión pública en materias relativas a cambio climático**” (DIPRES, 2023) y se entregó al Congreso Nacional en septiembre de 2023. Para ello, se llevó a cabo un proceso previo de coordinación interinstitucional, que se denominó la Mesa de Reporte de Inversión Climática, la cual fue liderada y coordinada por PNUD, para acordar la metodología e implementación de la medición de inversión pública climática, a partir de los trabajos de medición de gasto climático realizados anteriormente.

2. ¿Cómo se mide el gasto en cambio climático?

Lo descrito hasta acá permite comprender la importancia de medir gasto climático y los elementos principales del contexto nacional, que han propiciado u obstaculizado los avances en estas materias¹⁰. En esta sección, se describe cómo se lleva a cabo la medición de gasto público en cambio climático en el país y los aspectos más relevantes de la metodología desarrollada para estos efectos.

¹⁰ Para más detalles, se sugiere revisar la “Nota de Investigación: Avances, lecciones y desafíos en la medición del gasto público en cambio climático”, publicada en marzo de 2022, disponible en: www.dipres.gob.cl/598/articles-266590_doc_pdf.pdf

La metodología para guiar los procesos de identificación y selección de iniciativas, actividades o programas se basa en herramientas y lineamientos utilizados internacionalmente asegurando una aplicación acorde con la realidad nacional. Esto, surge del diagnóstico de las características específicas de la institucionalidad fiscal del país, sumado a un estudio de metodologías de identificación y clasificación utilizadas internacionalmente y, lo aplicado por países como Colombia, Ecuador, Francia, entre otros. Como en estas materias no existe un consenso internacional o un único enfoque validado para ser utilizado (DIPRES, 2022b), se sistematizó esta experiencia y se conformó un marco metodológico para su implementación en el país, tomando como base las metodologías de PNUD, el *Climate Budget Tagging* (CBT) (2019) y *Climate Public Expenditure and Institutional Review* (CPEIR) (2015), los lineamientos desarrollados por la OCDE presentes en el Manual de los Marcadores de Río (OECD, 2006) y las definiciones de cambio climático del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por su acrónimo en inglés) (IPCC, 2018).

Esta base se complementa con los lineamientos provenientes de las políticas climáticas del país, la LMCC y la ECLP para, según sus metas y medidas, definir criterios específicos por temática¹¹ para el marcateje, acorde con las iniciativas en ejecución o en vías de ejecución en el país. Todo lo anterior, permite contar con lineamientos claros, no ambiguos para la identificación y selección de iniciativas con componente de cambio climático.

Otros componentes relevantes de la metodología, tal como se resume y describe en la Ilustración N°3, son los principios de gradualidad, de transparencia y de consistencia. La gradualidad corresponde a que la implementación de la metodología será progresiva, en coherencia con la formación de capacidades y con los conocimientos de los equipos, enfocando los esfuerzos en que la metodología que se desarrolle pueda ser debidamente aplicada al finalizar la asistencia técnica. Esto, se suma a la característica de flexibilidad, buscando que la metodología sea adaptativa, capaz de evolucionar y tomar aprendizajes surgidos de la aplicación de ésta y del trabajo con otros actores. La transparencia hace referencia a la importancia de documentar y reportar tanto la metodología, las decisiones y criterios como los resultados logrados. En este sentido, se identificó tempranamente la necesidad de documentar apropiadamente lo realizado para su replicación y para contribuir a la continuidad e institucionalización de estos ejercicios en el quehacer futuro del Estado. Finalmente, la consistencia se refiere a que la metodología se establece buscando que la clasificación logre el mayor grado de congruencia interna posible en la clasificación y marcateje de iniciativas,

minimizando el espacio de discrecionalidad, a través del seguimiento de lineamientos claros, la documentación y la posterior verificación.

Ilustración 3. Resumen y descripción de las principales características y principios de la metodología



Fuente: Elaboración propia

La metodología se aplica siguiendo etapas de revisión exhaustiva de los datos, con el fin de identificar y marcar aquellas iniciativas, programas o actividades vinculadas a cambio climático. Para ello, se define una secuencia de etapas, que parten con la revisión de iniciativas por ministerios según su rol relevante en los documentos articuladores de la acción climática del país, la LMCC y la ECLP. Luego, se realiza una revisión por sectores de acuerdo con el mismo criterio, seguido de una revisión de iniciativas a nivel subnacional. En cada etapa, se

¹¹ Se elaboraron criterios específicos por temáticas propias de la acción climática del país, para guiar el marcateje de estas iniciativas presentes en el ámbito nacional, por ejemplo, iniciativas con componentes de adaptación como proyectos de agua potable rural.

aplica una búsqueda por palabras claves y se revisan los datos que describen las iniciativas (nombre, descripción, objetivo, justificación y componentes) estudiando si se cumple con los criterios definidos por las definiciones de mitigación, adaptación y mixto¹², y los criterios específicos por temática, para evaluar si cuentan con componentes de cambio climático para contabilizar su gasto. Por último, el proceso finaliza con una etapa de verificación externa, llevada a cabo por equipos del MMA.

Es pertinente mencionar que, acorde con la naturaleza flexible y adaptativa de la metodología, la versión más reciente se validó en el marco del trabajo mencionado de la Mesa de Reporte de Inversión Climática, donde participaron PNUD, DIPRES, MdH, MMA y MDSyF. Así, se incorporaron elementos para robustecer el marco metodológico, como la ejecución de una etapa de verificación por parte de los expertos en la acción climática del país, MMA, la definición de etapas y palabras claves tomando los elementos más recientes de la política pública en estas materias. Respecto a la etapa de verificación, ésta se facilitó por el énfasis en la apropiada documentación de las decisiones y criterios.

3. Logros obtenidos

Los primeros avances en la medición del gasto público en cambio climático, y en el contexto de la colaboración del PNUD comenzaron por generar capacidades dentro del MdH y la DIPRES para poder hacer un diagnóstico de las brechas existentes. En este contexto, se identificó la necesidad de, no sólo generar una metodología para lograr mediciones, sino que también herramientas para generar capacidades y facilitar la institucionalización de éstas. Una vez que se contó con una metodología para realizar los primeros ejercicios de medición, se generó una guía para orientar estos trabajos. Esta herramienta se utilizó especialmente en los primeros ejercicios para medir gasto público en cambio climático que consistieron en instancias de trabajo directo con ministerios.

Estos pilotos iniciales incluyeron a los ministerios de Energía, Agricultura y la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático (ASCC) y se concentró en analizar gasto ejecutado (ex post). En este caso, el levantar información de gasto directamente de los ministerios permitió superar la barrera estructural del presupuesto nacional, como se muestra en la Ilustración N° 4. Sin embargo, esta barrera sólo se supera parcialmente, toda vez que existen gastos que no se lograron analizar en detalle, como por ejemplo los gastos en personal, por la dificultad para identificar gasto en cambio climático en esta categoría y separarlo de los desembolsos regulares de la operación. No obstante,

estas aproximaciones permitieron caracterizar el gasto climático de las instituciones estudiadas, entender en qué tipo de acciones se concentraba y las oportunidades y brechas existentes para realizar estos ejercicios con actores del Estado. Por otra parte, también resultaron ser ejercicios costosos en términos de tiempo y que requieren para su éxito de la colaboración de los equipos de las instituciones públicas.

Ilustración 4. La barrera estructural del presupuesto nacional y cómo lo realizado ha permitido aproximarse al gasto público climático



Fuente: Elaboración propia

Dado lo anterior, posteriormente se realizaron ejercicios recurriendo a fuentes de información existentes. De esta forma, se pudo estudiar el gasto asociado a programas públicos, que corresponde aproximadamente a un 50% del presupuesto nacional y a la inversión pública, que corresponde aproximadamente a un 3% del presupuesto nacional. La ventaja de estas bases es que permiten contar con información suficiente para establecer si las iniciativas o programas pueden ser asociados a cambio climático, a diferencia de lo que ocurre con los reportes presupuestarios. Como resultado, se logró contar con mediciones de gasto público climático ex post (de gasto ejecutado) para los años 2016 a 2021, los que se encuentran documentados y publicados¹³.

Adicionalmente, el trabajo realizado permitió generar capacidades técnicas en DIPRES y el MdH, lo que propició la realización de pilotos de marcaje ex ante (de gasto planificado o presupuestado) en algunas instituciones públicas, en paralelo a la elaboración de la Ley de Presupuestos para los años 2022 y 2023, buscando contar con insumos para apoyar la toma de decisiones de asignación de recursos en esta materia.

¹² Ver definiciones presentes en la sección 2 del Informe de Inversión Climática publicado en 2023, disponible en: www.dipres.gob.cl/598/articles-279106_doc_pdf.pdf. Estas definiciones corresponden a las disponibles en el Manual de los Marcadores de Río de la OECD (OECD, 2011; OECD, 2006).

¹³ Ver resultados de inversión pública 2016 a 2020 publicados en: www.dipres.cl/598/articles-250349_doc_pdf1.pdf. Los de 2021 publicados en: www.dipres.gob.cl/598/w3-article-279119.html. Los de oferta programática se encuentran en: www.dipres.gob.cl/598/w3-article-225823.html y www.estudiospnud.cl/wp-content/uploads/2022/06/Gasto-Publico-en-CC-PNUD.pdf.

Todo lo desarrollado posibilitó que se contara con una metodología probada y conocimientos para llevar a cabo mediciones para dar respuesta a nuevos requerimientos legales que surgieron para el Estado de Chile. En primer lugar, como resultado de la tramitación de la Ley de Presupuestos para el año 2022 en el Congreso, se estableció una obligación para reportar gasto público en materias de cambio climático ejecutado en 2021, considerando la oferta programática y la inversión pública. Este requerimiento tuvo un carácter de transitorio, puesto que sólo tuvo vigencia durante el año 2022 y fue cumplido en el marco del trabajo descrito, publicándose sus resultados en junio de 2022 (DIPRES, 2022a). En segundo lugar, el artículo 38 de la Ley N° 21.455 de 2022, la LMCC, establece una nueva obligación de reporte sobre la inversión climática de carácter anual y colaborativa, toda vez que encarga a DIPRES esta tarea en colaboración con los ministerios del Medio Ambiente y de Desarrollo Social y Familia.

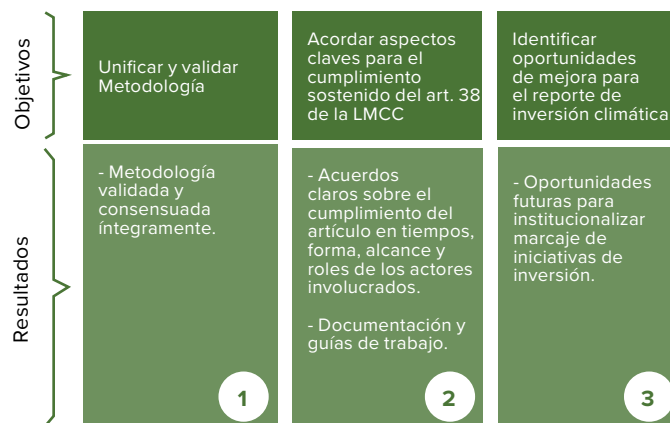
Sobre este requerimiento, se destaca que lo realizado facilitó el cumplimiento de este artículo con el primer reporte de inversión climática¹⁴, y también, la definición de las bases para su realización transparente, trazable y sostenida en el tiempo. Para lo anterior, a principios de 2023 se realizó el proceso de coordinación interinstitucional mencionado anteriormente, a través de la Mesa de Reporte de Inversión Climática, para consensuar aspectos claves sobre el cumplimiento de la nueva normativa tanto en forma (plazos, roles, entre otros) como en fondo (metodología, alcance, entre otros). Esto, permitió aunar esfuerzos de distintas instituciones en estas materias, para evitar la duplicación de esfuerzos y aprovechar sinergias, contando con un enfoque unificado para abordar las mediciones de gasto público climático en el país. Explorar y aprovechar el potencial de esta nueva normativa, fue una oportunidad para institucionalizar la medición de gasto público climático y para generar información de calidad para apoyar la acción climática del país.

El trabajo de la Mesa coordinado por el equipo de PNUD logró tres resultados principales, como se muestra en la Ilustración N°5:

» En primer lugar y respecto al objetivo de unificar y validar la metodología, se alcanzaron acuerdos sobre todos los aspectos de un enfoque metodológico único para ser utilizado en mediciones de gasto público en cambio climático en el país. Esto, se basó en la metodología ya utilizada y se robustece a partir de la experiencia de todos los actores, cumpliéndose así cabalmente el primer objetivo fundacional de este proceso.

- » En segundo lugar, respecto al objetivo de dar cumplimiento sostenido en el tiempo del nuevo requerimiento legal, para así generar información útil y permitir trazabilidad, se logró acordar sobre los tiempos, la forma, el alcance y los roles de los actores involucrados para cumplir anualmente con éste. Además, se generó una debida documentación del proceso realizado y guías de trabajo para traspasar a los equipos encargados de elaborar anualmente el reporte de inversión climática.
- » En tercer lugar, esta instancia de diálogo permitió abrir nuevas posibilidades y oportunidades para contribuir a los esfuerzos climáticos del país. Se destaca entre éstas, el espacio para incorporar al Sistema Nacional de Inversiones un elemento para etiquetar iniciativas de inversión vinculadas a cambio climático, para facilitar los trabajos de clasificación futuros.

Ilustración 5. Resultados y objetivos del trabajo de la Mesa de Reporte de Inversión Climática

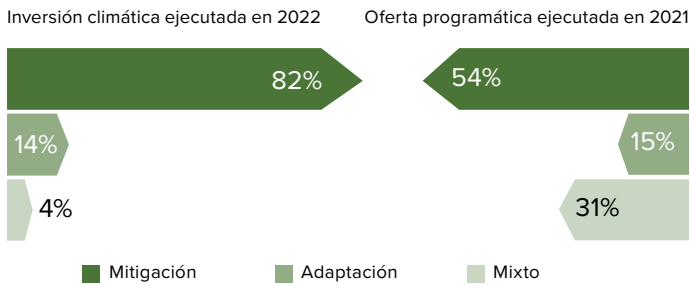


Fuente: Elaboración propia

En resumen, los resultados obtenidos en las diferentes mediciones destacan que, tanto para iniciativas de inversión como para programas, el gasto climático corresponde principalmente a actividades de adaptación, como se muestra en el Gráfico N°1, sobresaliendo los ministerios de Agricultura y de Obras Públicas como grandes ejecutores de los gastos identificados.

14 Disponible en: www.dipres.gob.cl/598/articles-316674_doc_pdf.pdf.

Gráfico 1. Resumen resultados de gasto público climático por categorías: mitigación, adaptación y mixto



Fuente: Elaboración propia basada en resultados publicados (DIPRES, 2022a) y (DIPRES, 2023).

Finalmente, se destaca que la información generada de gasto público en cambio climático es un insumo relevante para la actualización de la Estrategia Financiera frente

al Cambio Climático del Ministerio de Hacienda, la que también cuenta con el apoyo del PNUD y que se encuentra en su proceso de elaboración.

4. Aprendizajes

Para apoyar al país en la integración progresiva de la perspectiva climática al manejo y planificación de las finanzas públicas, se ha aportado desde el trabajo descrito con información de gasto público en cambio climático. Este trabajo ha permitido dotar al Estado de Chile de una metodología y herramientas para medir este gasto público que se considera transversal al presupuesto nacional.

Al respecto, la aplicación de ella ha dejado lecciones sobre qué características de ésta han propiciado el avance en estas materias, según lo descrito en la Ilustración N°6.

Ilustración 6. Principales características y principios de la metodología y su aporte para el avance



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, los esfuerzos para la medición de gasto transversales tienden a concentrarse en el desarrollo metodológico, sin embargo, se ha identificado que hay labores complementarias que deben formar parte del proceso y que son de gran importancia para contribuir a generar información de calidad, que ésta sea utilizada por los tomadores de decisiones, asegurando se mantengan en el tiempo. Junto a lo anterior, la sistematización y generación de documentación es crucial, como también el contar con instancias de colaboración y coordinación con otros actores son aportes claves en estos esfuerzos. De esta forma, lo desarrollado se ha robustecido con la validación de varios actores de la metodología, lo que contribuyó a contar con el respaldo político y técnico necesarios para que esta sea la metodología a utilizar por el Estado de Chile, evitando duplicaciones de esfuerzos entre distintos actores. Asimismo, estas instancias permiten fortalecer el diálogo y el compromiso para contribuir a la acción climática del país, la formación de capacidades y propician la difusión de los resultados. En este escenario, es pertinente destacar el rol de asistencia técnica y facilitador del PNUD para convocar junto con el Ministerio de Hacienda y DIPRES esta instancia, así como coordinar y propiciar el diálogo basado en lograr acuerdos claros para avanzar en un objetivo común e identificando las capacidades existentes. Dada esta experiencia nacional, se recomienda contar con estas instancias interinstitucionales para abordar nuevas tareas a nivel central y local que involucran diversos sectores y que requieren ser abordadas de forma coordinada, tomando conocimiento experto desde diversos ámbitos de la gestión pública.

Tal como se reconoce en el reporte de presupuesto de Francia del 2021, el generar información que permita identificar la incidencia del gasto público en los objetivos nacionales, representa un camino para responder a las crecientes expectativas de mayor transparencia por parte de los distintos actores del Estado y la sociedad civil (Gouvernement - France, 2021). De esta forma, las tareas realizadas permiten que la información de las finanzas públicas sea más accesible y útil. Sin dudas, la información generada sobre gasto público en cambio climático, especialmente, la relativa a inversión climática, permiten el diagnóstico y la planificación de inversiones para identificar brechas o sectores más prioritarios para focalizar iniciativas. Finalmente, es factible avanzar en mayor difusión de resultados para acercar la información relativa al gasto público asociado a los objetivos nacionales de cambio climático a distintos actores del Estado, privados y de la sociedad civil, para mejorar la accesibilidad y usabilidad de ésta.

5. Referencias

Banco Mundial. (2014). Climate Change Public Expenditure and Institutional Review Sourcebook. Obtenido de openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2114

Banco Mundial. (2021a). Climate Risk Profile: Chile. Obtenido de climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/2021-07/15916-WB_Chile%20Country%20Profile-WEB%20%281%29.pdf

Banco Mundial. (2021b). Climate Change Budget Tagging : A Review of International Experience. Equitable Growth, Finance and Institutions Insight. Obtenido de hdl.handle.net/10986/35174

Bhattacharya, A., Ivanyina, M., Oman, W., & Stern, N. (2021). Climate Action to Unlock the Inclusive Growth Story of the 21st Century. IMF Working Paper. Working Paper No. 2021/147. Obtenido de www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/05/26/Climate-Action-to-Unlock-the-Inclusive-Growth-Story-of-the-21st-Century-50219

BID. (2021). Política Fiscal y Cambio Climático: Experiencias recientes de los ministerios de finanzas de América Latina y el Caribe. doi:dx.doi.org/10.18235/0003376

Coalición de Ministros de Finanzas para la Acción Climática. (2022). Driving Climate Action Through Economic and Fiscal Policy and Practice. Obtenido de www.financeministersforclimate.org/sites/cape/files/inline-files/Driving%20Climate%20Action%20through%20Economic%20and%20Fiscal%20Policy%20and%20Practice.pdf

Department of Finance. (2021a). Budget 2022: A review of green budgeting from a tax perspective. Dublin: Government of Ireland.

DIPRES. (2021a). Nota de Investigación Gasto Público en Cambio Climático 2019: Una Aproximación Metodológica. Santiago, Chile.

DIPRES. (2021b). Nota de Investigación Gasto en Cambio Climático en la Inversión Pública: Una aproximación metodológica. Obtenido de Obtenido de: www.dipres.gob.cl/598/articles-250349_doc_pdf1.pdf

DIPRES. (2022a). Gasto presupuestario total en materias relativas a cambio climático, 2021: Revisión de la oferta programática e iniciativa de inversión. Obtenido de https://www.dipres.gob.cl/598/articles-279106_doc_pdf.pdf

DIPRES. (2022b). Avances, Lecciones y Desafíos en la Medición del Gasto Público en Cambio Climático. Obtenido de www.dipres.gob.cl/598/articles-266590_doc_pdf.pdf

DIPRES. (2023). Gasto Presupuestario en Inversión Pública en Materias Relativas a Cambio Climático, Año 2022: Revisión de Iniciativas de Inversión.

FMI/OECD. (2021). Tax Policy and Climate Change: IMF/OECD Report for the G20. Obtenido de www.oecd.org/tax/tax-policy/imf-oecd-g20-report-tax-policy-and-climate-change.htm

Gobierno de Chile. (2020). Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) de Chile: Actualización 2020. Obtenido de mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/04/NDC_Chile_2020_espan%CC%83ol-1.pdf

Gobierno de Chile. (2021). Estrategia Climática de Largo Plazo de Chile: Camino a la Carbono Neutralidad y Resiliencia a más tardar al 2050. Obtenido de cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/11/ECLP-LIVIANO.pdf

Gouvernement - France. (2021). Report on the Environmental Impact of the Central Government Budget. Obtenido de www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/15202

IPCC. (2018). Annex I: glossary. In: Matthews, J. Masson-Delmotte, B.R., Zhai, V.P., Pörtner, H.-O., Roberts, D., Skea, J., Shukla, P.R., Pirani, A., Moufouma-Okia, W., Péan, C., Pidcock, R., Connors, S., Matthews, J.B.R., Chen, Y., Zhou, X., Gomis, M.I., Lonnoy, E., M. World Meteorological Organization: Geneva, Switzerland.

IPCC. (2023). The IPCC Sixth Assessment Report (AR6).

New Zealand Government. (2022). Wellbeing Budget 2022: A secure future. Obtenido de budget.govt.nz/budget/pdfs/wellbeing-budget/b22-wellbeing-budget.pdf

OECD. (2006). OECD DAC Rio Markers for Climate: Handbook.

OECD. (2010). Taxation, Innovation and the Environment. Obtenido de doi.org/10.1787/9789264087637-en

OECD. (2020). Green budgeting and tax policy tools to support a green recovery. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). Obtenido de www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/green-budgeting-and-tax-policy-tools-to-support-a-green-recovery-bd02ea23

OECD. (2021). Green Budget Tagging: Introductory Guidance & Principles. Obtenido de Paris Collaborative on Green Budgeting: www.oecd.org/environment/green-budgeting

PNUD. (2015). A Methodological Guidebook: Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR).

PNUD. (2019). Knowing What You Spend: A guidance note for governments to track climate change finance in their budgets. Obtenido de www.undp.org/publications/knowing-what-you-spend-guidance-note-governments-track-climate-change-finance-their-budgets

PNUD. (2022). Medición del gasto público en cambio climático en Chile: Aportes para una gestión efectiva y eficiente del financiamiento climático a nivel nacional. Obtenido de www.estudiospnud.cl/wp-content/uploads/2022/06/Gasto-Publico-en-CC-PNUD.pdf

Swiss Re Institute. (2021). The economics of climate change: no action not an option. Obtenido de www.swissre.com/dam/jcr:e73ee7c3-7f83-4c17-a2b8-8ef23a8d3312/swiss-re-institute-expertise-publication-economics-of-climate-change.pdf

UNDP. (2019). Nepal's Citizens Climate Budget: Where is Nepal's Money Being Spent? 2018-2019. Obtenido de www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/np/Nepal-Climate-Citizen-Budget-English.pdf



www.undp.org/latin-america



twitter.com/PNUDLAC



www.facebook.com/pnudlac



www.instagram.com/pnudlac



www.linkedin.com/company/pnudlac



www.youtube.com/PNUDLAC