

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



Año: 2018

Expertos revisores: Paloma Toranzos, Lorenzo Campos, Andrea Cabezas, Leonel Tapia (PNUD Chile), Ana María Núñez (PNUD Ecuador), Yamil Bondouki, Gianluca Merlo (Programa Soporte NDC PNUD), Silvia Vides (PNUD El Salvador)

Coordinador: Gianluca Merlo

Agradecimientos por la recopilación de las experiencias: equipo Ecuador LECB...

Corrección de estilo: Samadhi Rubio

Conceptualización, diseño y diagramación: Contracorriente Editores



Contenido.

Siglas y acrónimos	4
Resumen Ejecutivo	5
Prólogo	6
Análisis de los flujos de financiamiento climático dentro de los presupuestos nacionales con base en la aplicación del CPEIR en los países de LAC	8
Introducción	9
Antecedentes	10
Objetivos de la sección	12
Sobre la metodología CPEIR	13
Resultados	16
Conclusiones	32
Recomendaciones	35
Tablas	
Tabla 1: Gasto Público en Cambio Climático relevante por país como porcentaje del PIB	21
Tabla 2: Comparación entre gastos de inversión y corrientes relacionados con cambio climático	22
Tabla 3: Instituciones que más han ejecutado el Gasto Público en Cambio Climático por país	25
Tabla 4: Nivel de ingresos por país según la clasificación del Banco Mundial	27
Tabla 5: Proporción del Gasto Público en Cambio Climático según fuente de financiamiento doméstico y externo con base en los períodos de análisis de cada país	27
Tabla 6: Gasto Público en Cambio Climático por país en proporción del PIB a través del tiempo según los períodos de análisis adoptados	28
Tabla 7: Clasificación del gasto en CC por ministerio, periodo 2010-2015 (en porcentajes)	30

Siglas y acrónimos

ACHEE: Agencia Chilena de Eficiencia Energética

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

CDDE: Climate Development for Development Effectiveness

CICC: Comité Interinstitucional del Cambio Climático

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático

CPEIR: Análisis del Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático

CTCC: Comité Técnico Interinstitucional de Cambio Climático

EE: Eficiencia energética

ENCC: Estrategia Nacional de Cambio Climático

ENREDD+: Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal

GPCC: Gasto Público en Cambio Climático

MARN: Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (El Salvador)

MAPS: Mitigation Action Plans and Scenarios

MEER: Ministerio de Electricidad y Energías Renovables (Ecuador)

NDC: Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (por sus siglas en inglés)

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

PANCC: Planes de Acción Nacionales de Cambio Climático

PNBV: Plan Nacional para el Buen Vivir

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PERS: *Public Expenditure Reviews*

SENAGUA: Secretaría Nacional del Agua

SISCLIMA: Comité de Gestión Financiera del Sistema Nacional de Cambio Climático

Resumen Ejecutivo.

El presente documento busca consolidar los principales resultados de las experiencias que han tenido los países de América Latina y el Caribe con la aplicación de la metodología “Análisis del Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático” (CPEIR, por sus siglas en inglés) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A partir de esta revisión, se generaron recomendaciones para la aplicación ampliada de la metodología, así como para la ejecución de análisis complementarios. Las conclusiones vertidas en este documento se enmarcan en el contexto de la implementación futura del Marco de Transparencia, establecido en el Acuerdo de París sobre cambio climático, el cual promueve el desarrollo de acciones concretas relativas a la colocación de flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero (CMNUCC, 2015).

Prólogo

Con la Adopción del Acuerdo en París en 2015 y su ratificación al día de hoy por 179 países, implica una nueva era en términos de la oportunidad de lograr un crecimiento económico que también reduzca el riesgo climático y logre co-beneficios socioeconómicos en pro de la sostenibilidad. La reducción de la pobreza, uno de los principales objetivos de la Agenda 2030, está ligado intrínsecamente a la variable climática. Desarrollar resiliencia ante los impactos del cambio climático contribuye sin duda a mantener las actividades económicas y proteger a las personas de caer o recaer en la pobreza.

América Latina, mayormente constituida por países en vías de desarrollo con relativamente bajas emisiones de CO₂, no escapará a los efectos adversos del cambio en el clima. Es por esta razón que la región se ha comprometido a contribuir a las metas globales de mitigación y con un enfoque muy marcado en incluir medidas de adaptación.

El informe de “2018 New Climate Economy Report” afirma que, de manera conservadora, la acción ambiciosa sobre el cambio climático podría generar una ganancia económica directa cercana a 26 billones de dólares hasta 2030 en comparación con los escenarios tendenciales (BAU). En la actualidad, los NDC no aprovechan la oportunidad para apuntalar, acelerar y articular esta oportunidad, por ello se requiere incre-

mentar el conocimiento sobre los aspectos financieros relacionados con el NDC a nivel nacional y subnacional^a.

No obstante resulta evidente la necesidad no solo de lograr movilizar la cifra de 100.000 millones de dólares anuales acordada en París 2015, si no de incrementarla a la brevedad. Según “Climate Action Tracker”^b, la evaluación realizada al 1 de noviembre de 2017 sobre las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) proporcionan un escenario que tiene más del 90% de probabilidad de exceder los 2°C y 50% de probabilidad de alcanzar los 3.16°C al 2100.

Para lograr cambios de tal ambición resulta evidente la necesidad de proveer herramientas que permitan a los tomadores de decisión establecer estrategias financieras climáticas nacionales y regionales al más alto nivel. En este contexto, entender la línea base de los flujos financieros públicos relativos al cambio climático proporciona la línea de base que permitirá que estos sean manejados de forma eficiente, transparente, coordinada y sobretodo con un seguimiento cercano de logros cuantificados y certificados.

El PNUD fomenta la formulación de políticas coherentes, inclusivas e innovadoras que permitan

^{a/} <https://newclimateeconomy.report/2018/>

^{b/} <https://climateactiontracker.org/>

avanzar hacia un futuro de crecimiento bajo en carbono, incorporando herramientas de seguimiento de la gestión financiera y fiscal. Los países de la región están ya utilizando una variedad de herramientas desarrolladas por PNUD para precisar la brecha entre las metas expresadas en las diferentes políticas y compromisos climáticos y los fondos disponibles para su implementación. También contribuyen a explorar oportunidades para incrementar la ambición, identificar áreas clave de transformación socioeconómicas novedosas y los aceleradores políticos que permitan una acción acelerada y eficiente. Algunas de estas son: el Análisis de Gasto Público e Institucionalidad Climática (CPEIR, por sus siglas en inglés), Análisis de Flujos Financieros (I&FF, por sus siglas en inglés), o Marcador climático de presupuesto (CBT, por sus siglas en inglés).

La presente publicación presenta resultados de algunos países pioneros en Latinoamérica con la metodología del CPEIR, enfrentando el desafío de construir sistemas para canalizar de manera efectiva el financiamiento climático hacia sectores prioritarios. El informe presenta evidencia que confirma que el gasto público en cambio climático es significativo en la región (0.27 – 2.24% PIB) con una proporción de participación de gasto doméstico importante, entre 60,2 y 79,43%, y hasta un 95% en un caso que consideren los préstamos también como un gasto futuro adquirido por el estado.



Pag.7
Introducción

Pag.8
Antecedentes

Pag.11
Objetivos de la sección

Pag.10
Sobre la metodología CPEIR

Pag.14
Resultados

Pag.30
Conclusiones

Pag.33
Recomendaciones

Análisis de los flujos de financiamiento climático dentro de los presupuestos nacionales con base en la aplicación del CPEIR en los países de LAC.

Introducción

Este documento es una sistematización de los reportes finales de los procesos de Análisis del Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático (CPEIR) de Chile, Ecuador, El Salvador y Honduras. El alcance, definido en el reporte de Chile, incluye un estudio piloto que evaluó los vínculos en tres áreas: política, institucionalidad y asignación de recursos con énfasis en los sectores agricultura, energía, medio ambiente y obras públicas; el cual presenta recomendaciones para dar lugar a una estimación más precisa de las cifras chilenas del gasto público en cambio climático en un futuro. En forma general se sugiere tomar los valores que se presentan a lo largo del documento como una referencia general de la orientación del gasto climático en cada país y no como valores absolutos.

Uno de los elementos más complejos del proceso es justamente la clasificación del gasto, por lo que este resumen pretende documentar los progresos en la creación de las capacidades regionales y nacionales, así como compartir los retos y oportunidades que enfrentan los países en el proceso de construir mecanismos de monitoreo financiero para implementar sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés). A partir de la información disponible, el presente análisis espera contribuir con el nivel regional de conocimiento, relativo al monitoreo del gasto público vinculado con el cambio climático, y a delinear los siguientes pasos en el contexto de la necesidad de preparar sólidas estrategias financieras que respalden las actividades rela-

cionadas con la implementación de las NDC¹. Además, se prevé que esta evaluación constituya una oportunidad para generar recomendaciones sobre la aplicación de la metodología, tomando en consideración que el CPEIR aún representa un ejercicio preliminar en la región.

En este sentido, el presente documento se describe de manera comparativa lo siguiente:

- Las metodologías de apoyo usadas en los países de LAC en donde se ha empleado CPEIR;
- Los hallazgos iniciales como países y como región;
- Las recomendaciones efectuadas sobre la base de los resultados, y;
- Las principales barreras y estímulos que se desprenden de los países que ya han realizado el ejercicio.

Con base en el análisis, se podrán plantear diferentes visiones de cómo ven los países este estudio a futuro en el marco de las NDC; y el aporte de la metodología sobre la gestión de las finanzas climáticas en el contexto del Acuerdo de París.

^{1/} El párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo de París establece que cada Parte parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar.

Antecedentes

En el año 2011 por primera vez se llevó a cabo el análisis CPEIR en un país asiático, Nepal, mientras se presentaba una coyuntura motivada por la proliferación de algunos mecanismos financieros que giraban en torno a la gestión del cambio climático. Asimismo, el interés de algunos países donantes daba lugar a diálogos que determinaban cada vez más la necesidad de direccionar el cambio climático de manera efectiva, en estrecha vinculación con los modelos de desarrollo de los países de dicha región. Hasta la fecha, en las regiones de Asia y África, se han desarrollado más de 19 procesos CPEIR o relacionados al monitoreo de finanzas climáticas; gran parte de los reportes se pueden consultar en línea en: <https://www.climatefinance-developmenteffectiveness.org/publications>.

Desde el año 2012, en América Latina, se mantuvieron varios coloquios impulsados en su mayoría por la cooperación internacional, en donde se abordaron temas propios de la región con respecto a las finanzas climáticas, tales como:

- Conocer sobre la situación del financiamiento climático en la región, al no contar con la suficiente institucionalidad y estructura de transparencia.
- Tomar en cuenta que algunos países de la región empezaron a movilizar montos importantes de financiación climática a través de la banca nacional de desarrollo.
- Considerar la disponibilidad de información necesaria para la construcción de una arquitectura financiera coherente, eficiente y efectiva.

- Conocer sobre las capacidades institucionales y profesionales que deben ser fortalecidas, así como sobre la situación de la asignación presupuestaria para acciones climáticas.
- Considerar la identificación de las barreras y ventajas al movilizar recursos públicos y privados.
- Tratar sobre la disparidad en la asignación de recursos para financiar actividades de mitigación y de adaptación. Esta última resulta ser la prioridad para la región (RIOCC, 2015).

Esta necesidad condujo a que se efectuara el Primer Diálogo Latinoamericano y del Caribe sobre el Financiamiento del Cambio Climático y Efectividad del Desarrollo, celebrado en Tela (Honduras), en el año 2012, en donde se contó con el apoyo de países asiáticos como Bangladesh, Filipinas y Camboya, que habían dado inicio a su proceso CPEIR desde el año 2011.

En dicho diálogo se abordaron, entre otras cosas, asuntos relativos al compromiso de los países desarrollados para movilizar al menos 100 mil millones de dólares hasta el año 2020². Se destacó además la oportunidad que se presentaba en los

^{2/} “En el contexto de acciones significativas para la mitigación y para la transparencia en la implementación, los países desarrollados se comprometen a movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares hasta el año 2020, para atender las necesidades de los países en desarrollo. Este financiamiento provendrá de una amplia variedad de fuentes, públi-

países de la región para identificar mecanismos que aseguren la eficacia y el manejo efectivo de los recursos de la cooperación externa, de modo que se financien las políticas y necesidades resultantes del cambio climático en los países en vías de desarrollo.

El diálogo de Tela marcó la pauta de lo que se convertiría, hasta ese momento, en la más notable iniciativa para abordar la naciente problemática en la región, con respecto a las debilidades en el manejo y la transparencia relacionadas con la gestión de las finanzas climáticas. Por lo tanto, este diálogo constituyó una primera aproximación sobre la necesidad de identificar de manera efectiva los flujos financieros de cambio climático en América Latina.

Así, en el año 2015, diez años más tarde de la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, se reforzaba en la región latinoamericana un proceso que en la actualidad forma parte del Marco de Transparencia³, establecido de manera explícita en el Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, durante la XXI Conferencia sobre Cambio Climático (COP 21).⁴

cas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluyendo fuentes alternativas de financiamiento. Los nuevos fondos multilaterales para la adaptación se entregarán mediante arreglos de fondos eficaces y eficientes, con una estructura de gobernanza que permita una representación equitativa de los países desarrollados y en desarrollo. Una parte significativa de este financiamiento debería fluir a través del Fondo Verde para el Clima.” (CMNUCC, 2009).

3/ El párrafo 1 del artículo 13 del Acuerdo de París indica que, con el fin de fomentar la confianza mutua y de promover la aplicación efectiva, se establece un marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo, dotado de flexibilidad para tener en cuenta las diferentes capacidades de las Partes partes y basado en la experiencia colectiva.

4/ La COP 21 se celebró en París (Francia) desde el 30 de noviembre hasta el 11 de diciembre de 2015. Esta fue organizada por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).



Los primeros países de LAC en adherirse a la iniciativa CPEIR fueron los centroamericanos, posteriormente entre 2015 y 2016, países como Colombia, Ecuador y Chile se sumaron al grupo de naciones que optaron por dar un paso importante, en términos de financiamiento climático, al escoger hacer el análisis de la situación de gasto público, las políticas e institucionalidad asociadas con el cambio climático.

Representantes de estos países confluyeron en el mes de julio del año de 2015 al Primer Taller sobre “Seguimiento del Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático”, celebrado en Ciudad de Panamá y organizado por el Centro Regional del PNUD en América Latina y el Caribe, a través de su Programa Regional de Cambio Climático⁵. En este taller se intercambiaron estrategias y sistemas afines que ya habían sido propuestos en los países, con la finalidad de apoyar la aplicación inicial de la metodología CPEIR

5/ Con el aporte del Gobierno de España.

en América Latina, así como transferir a la región parte de la experiencia adquirida por PNUD en 19 países de África y Asia. Del mismo modo, se procedió a la traducción de la metodología desarrollada con base en estas experiencias de PNUD en África y Asia, agregando las sugerencias generadas en un proceso de consulta entre las experiencias realizadas en Latinoamérica. Este proceso consideró a los equipos CPEIR de cada país de la región. La metodología resultante se puede consultar en:

http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/environment_energy/guia-metodologica--analisis-del-gasto-publico-e-institucionalida.html

En 2017, en Quito, el PNUD organizó el taller “Experiencias y herramientas de la región iberoamericana para el seguimiento de los flujos y gasto climático en el marco del Acuerdo de París”, con el apoyo del Gobierno de España. Allí se pretendía el intercambio de la experiencia en la aplicación de las herramientas de finanzas climáticas y mostrar su relevancia de cara a la implementación, monitoreo y transparencia de las NDC. El Salvador, Colombia, Ecuador y Chile accedieron a compartir el estado de avance en materia de finanzas climáticas e identificar posibles sinergias y acciones conjuntas en la región. Interesantes argumentos se generaron entorno a cómo el proceso CPEIR puede apoyar el acercamiento entre las políticas públicas vinculadas con el cambio climático y la planificación nacional a ser parte integral del programa de implementación nacional de las NDC. Esto dejó clara evidencia del potencial que tienen los mecanismos de monitoreo del gasto climático para generar eficiencia en el proceso de implementación de las NDC; no solo financieramente sino también en términos del cumplimiento de las metas de las NDC e institucionalidad asociada a su implementación.

Objetivos de la sección

- Evaluar los resultados obtenidos en la primera aplicación de la metodología CPEIR en los países de la región LAC.
- Determinar indicadores comunes con base en el análisis de gasto público en cambio climático, que permitan reportar de forma sintetizada la dimensión de los flujos de financiamiento climático dentro de los presupuestos nacionales, así como su incidencia y vinculación con los resultados del análisis de políticas e institucionalidad de cambio climático, según las condiciones nacionales.
- Analizar de manera comparativa las estrategias implementadas en cuadro de los seis países de la región en los cuales se ha implementado el CPEIR, hallazgos iniciales y lecciones aprendidas.
- Determinar el impacto en los marcos de monitoreo de finanzas climáticas, con el fin de efectuar recomendaciones sobre la base de los resultados.
- Establecer las implicaciones de la ejecución del análisis CPEIR, en el contexto del proceso de implementación de las NDC.

Sobre la metodología CPEIR

Objetivos de la metodología

En América Latina se llevó a cabo un proceso extendido de aplicación de la metodología CPEIR que derivó de la implementación previa en Asia y África. Los objetivos fundamentales para la puesta en marcha en la región continuaron siendo los dispuestos en la versión inicial de la metodología del CPEIR-PNUD:

- Evaluar el estado de la respuesta nacional ante el cambio climático a través de estrategias, planes de acción y políticas sectoriales de cambio climático y sus vínculos con los gastos;
- Efectuar un análisis de la institucionalidad, así como de los acuerdos nacionales que permiten integrar las políticas de cambio climático prioritarias en los presupuestos nacionales y su manejo;
- Estimar el gasto público relacionado al cambio climático en un período de tiempo específico.

El enfoque del CPEIR

La aplicación de la metodología del CPEIR en Latinoamérica se sustenta en la ejecución del análisis en casi una veintena de países alrededor del mundo. No obstante, a pesar de ser un proceso que ha madurado en otras regiones, en la región Latinoamérica se debe permitir una etapa de

ajuste, reconociendo las necesidades y contextos nacionales potencialmente diferentes en su aplicación. La aplicación del CPEIR en LAC mantiene su esencia en relación con el concepto original concebido por su aplicación previa en países de Asia y África. En Latinoamérica, a nivel general, se reconocieron las ventajas de ser una propuesta metodológica uniforme, que permitió el intercambio de experiencias sobre una base común.

Según el documento de lecciones aprendidas sobre los CPEIR en la región de Asia-Pacífico, la metodología se construyó en primera instancia sobre la base del enfoque de la metodología del Banco Mundial, conocida como *Public Expenditure Reviews* (PERs), en donde se buscó efectuar una contribución para identificar las asignaciones, la gestión y los resultados del gasto público.

Sin embargo, la motivación para implementar el CPEIR también radica en la necesidad de vincular a otras instituciones clave, que pese a tener una relación directa o indirecta con la gestión del cambio climático, han permanecido al margen de estos procesos, tales como: entidades vinculadas con la planificación nacional, gobiernos locales, ministerios de hacienda, planificación o finanzas.

Se considera de suma importancia contar también con un conocimiento avanzado sobre la injerencia de las políticas públicas nacionales en las asignaciones presupuestarias. En este contexto, se busca reforzar procesos existentes que puedan apuntalar estrategias sostenibles para el seguimiento de los flujos financieros ambientales,



incluido el cambio climático. En Latinoamérica, varios países cuentan con clasificadores de gasto u otros métodos para la organización de las finanzas públicas, por ejemplo. Esta herramienta en Ecuador facilitó mucho el proceso de seguimiento del gasto climático. En países como Honduras o Nicaragua, los instrumentos de clasificación fueron una consecuencia o necesidad que surgió durante la aplicación del CPEIR.

En varios casos, la aplicación de la metodología del CPEIR ha debido contar con un equipo multidisciplinario, que respalde la toma de decisiones al momento de definir enfoques y conceptos relativos al cambio climático. De este modo, los procesos participativos jugaron un rol muy importante, para lo cual se establecieron nuevos comités o fortalecieron espacios ya existentes vinculados a cambio climático. En particular, para analizar principalmente la institucionalidad en donde, de manera general, se desarrollaron los procesos de toma de decisiones relacionadas con las políticas y finanzas relativas al cambio climático. Además, fueron espacios en los cuales se invitaron e incluyeron a entidades públi-

cas distintas de aquellas que tradicionalmente se encargan de las actividades relacionadas con el cambio climático, sobre todo para la adopción de criterios uniformes sobre qué sería clasificado como “gasto climático”. De estos procesos se desprende uno de los logros más importantes de la aplicación de la metodología, es decir, generar un diálogo intersectorial y consensos en torno a qué es el gasto climático para el país y quiénes están involucrados según sus mandatos y funciones.

Si bien se han realizado importantes esfuerzos en los países en desarrollo con respecto a la delimitación de políticas y de marcos institucionales para combatir el cambio climático, es necesario reiterar que uno de los objetivos de implementar el CPEIR está relacionado con la capacidad de los países para incidir en las estrategias y políticas climáticas nacionales. En este sentido, el CPEIR provee de herramientas de diagnóstico sobre los canales nacionales existentes de asignación presupuestaria, así como un mapeo de varios elementos que podrían resultar excluidos en la interacción entre instituciones. A través del pro-

ceso CPEIR se logran arreglos interinstitucionales y otros instrumentos que fomentan la implementación de políticas relevantes al cambio climático de forma integrada. Hoy en día, con la ambición de establecer con la debida celeridad estrategias nacionales para la implementación de las NDC, este aspecto cobra mucha más relevancia; principalmente como un mecanismo de integración de la hoja de ruta para la implementación de las NDC y la agenda nacional de desarrollo que junto a una perspectiva del gasto nacional, permiten establecer un lenguaje de intercambio muy prometedor.

Adicionalmente, se propendió a que los análisis enmarcados bajo el CPEIR permitan relevar información de algunos gobiernos locales en ciertos países que forman parte de la operatividad para llevar a cabo acciones de adaptación y mitigación. Este proceso de levantamiento de información regional, a su vez, favorece la importancia de destacar las acciones locales que son clave en los procesos de adaptación al cambio climático, permitiendo visibilizar a nivel central procesos de las comunidades más vulnerables ante los efectos del cambio climático. Esto inclusive puede llegar a ser utilizado para un eventual monitoreo de gastos por daños y pérdidas asociadas a cambio climático en contraste con gastos ejecutados en mejoras de la resiliencia, es decir medir la eficiencia del gasto en reducción de pérdidas.

En síntesis, el proceso de revisión del gasto público en cambio climático se presenta como una oportunidad para contribuir al alineamiento de la agenda de desarrollo y las NDC a nivel nacional. El análisis de los reportes de gasto climático es también un vínculo prometedor para el involucramiento efectivo de gobiernos locales, particularmente para acciones de adaptación que son mayormente efectivas al definirse territorialmente. Asimismo, el potencial de poder dar seguimiento a estos reportes locales obliga a que exista un monitoreo y análisis de la eficiencia en mejorar la resiliencia ante los efectos derivados del cambio climático.

Los principales retos de la aplicación de la metodología en el eje de gasto pueden dividirse en dos grandes componentes:

- Definir qué gastos o asignaciones tienen relación con cambio climático. Esto implica lograr una definición de “Gasto Climático” en términos del contexto nacional para permitir su marcaje, y;
- Determinar la clasificación en diferentes categorías de gasto de acuerdo con el contexto nacional.

Ambos elementos resultan fundamentales para la realización de cualquier análisis CPEIR.

Resultados

Resultados basados en los análisis de políticas de la región

El análisis de políticas públicas de cambio climático en los países de LAC se efectuó con el fin de determinar cómo estas se traducen en programas y mecanismos de seguimiento.

Con base en este enfoque, se identificó que los países evaluados cuentan con documentos estratégicos para la implementación de políticas de cambio climático, así como con otros documentos de respaldo que también acompañan a los procesos de reporte en el contexto político nacional e internacional, tales como las Comunicaciones Nacionales e Informes Bienales de Actualización.

La mayoría de estos documentos se apegan al mandato internacional bajo la tutela de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), y se han ajustado a las exigencias nacionales, las cuales demandan políticas más efectivas, conforme se revelan nuevos retos para el logro de las metas para reducir los impactos del cambio climático.

Adicionalmente, los gobiernos de América Latina se han comprometido a implementar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), para así responder a las situaciones de vulnerabilidad económica, social y ambiental que afectan a sus países y que son el resultado de su situación de vulnerabilidad general asociada a su ubicación geográfica y combinada con los efectos del fenómeno climático.

Es por este motivo que para la elaboración de la política pública climática, se deben tomar en cuenta varias dimensiones. En primer lugar, es

importante conocer los documentos que analizan cómo los países han reconocido su vulnerabilidad a través de estudios específicos, muchos que vienen respaldados por importantes instituciones a nivel mundial, y que han implicado grandes esfuerzos para determinar su situación, objetivos o estrategias.

Chile, por ejemplo, cuenta desde el año 2006 con la Estrategia Nacional de Cambio Climático, la cual fue elaborada como una respuesta a las oportunidades de implementación de la CMNUCC. Se fundamentó en tres ejes principales: i) la adaptación a los impactos del cambio climático; ii) la mitigación de las emisiones de GEI; y iii) la creación y fomento de capacidades en cambio climático. Para facilitar la implementación de los ejes, se han desarrollado a la fecha dos Planes de Acción Nacionales de Cambio Climático (PANCC), que abarcan los periodos 2008 a 2012 y el más reciente, 2017 a 2022 (LECB Chile, 2015).

Chile es considerado como un país vulnerable a los efectos del cambio climático, pues cumple con siete de las nueve categorías de vulnerabilidad establecidas por la CMNUCC. En la definición de la política climática en este país, se ha dado importancia a los dos ámbitos fundamentales en la gestión del cambio climático: adaptación y mitigación. Otras políticas chilenas relacionadas denotan una amplia preocupación por la adaptación al cambio climático, como los Planes de Adaptación al cambio climático de la biodiversidad en Chile y del sector silvo-agropecuario, que dieron paso a la formulación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático en el año 2014, o la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales

validada el año 2016, mediante la cual se implementa, entre otras iniciativas, el mecanismo REDD+ en el país.

En el caso de Colombia, la política de cambio climático responde a la definición de cuatro políticas principales que se utilizaron, a su vez, como parte de la *Guía metodológica para clasificar y medir el financiamiento asociado con acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en Colombia*⁶, para la definición del gasto público en cambio climático. Estas son: la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (EC-DBC), el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), la Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (ENREDD+), y la Estrategia de Crecimiento Verde.

Por su parte, Ecuador reconoce en la *Constitución de la República de 2008*, los derechos de la naturaleza. Este constituye el marco legal principal y da paso a la gestión del cambio climático como política de Estado. Además, en el documento de planificación nacional, *Plan Nacional para el Buen Vivir* (PNBV), se incluyen varios artículos vinculados con el cambio climático. Adicional a ello, el país cuenta con el planteamiento de objetivos específicos en la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) para afrontar los efectos asociados al cambio climático, que se producen en el Ecuador debido a su situación de vulnerabili-

dad en general. En algunos casos, las políticas de cambio climático compiten con los objetivos de desarrollo nacionales, tales como el cambio de matriz energética, en el cual se prioriza la utilización de energías renovables, principalmente hidroeléctricas, lo cual supone un escenario de desarrollo más no un objetivo con fines de mitigación del cambio climático. El Plan de Acción REDD+ (PA REDD+) constituye un instrumento que se vincula con las políticas de reducción de tasas de deforestación planteadas por el gobierno del Ecuador, tales como el Programa Socio Bosque y el Plan Nacional de Restauración y de Conservación de Bosques. Estas políticas de gobernanza forestal buscan reducir a cero la tasa de deforestación hasta el año 2020.

La Estrategia Nacional de Cambio Climático de Honduras, 15 de los 17 objetivos estratégicos corresponden a la gestión de la adaptación en áreas de incidencia como: recursos hídricos; agricultura, suelos y seguridad alimentaria; bosques y biodiversidad; sistemas costero y marino; salud humana; gestión de riesgos; y energía hidroeléctrica (MiAmbiente, 2015).

En El Salvador, la situación no es distinta. Dentro del *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019* y Agenda de Cambio Climático, la mayoría de las estrategias están relacionadas con la adaptación al cambio climático. Entre ellas figuran, por ejemplo: i) la diversificación de la matriz productiva, con énfasis en la producción de bienes y servicios transables, y la seguridad alimentaria; ii) el fomento del turismo sostenible: “El Salvador: un destino encantador”; iii) el impulso de la innovación, ciencia y tecnología; iv) el fortalecimiento de los programas de erradicación integral de la exclusión y la pobreza; entre otras. Es importante mencionar que El Salvador cuenta con alrededor de 18 políticas climáticas específicas.

En términos generales, resulta evidente que las políticas relacionadas con cambio climático son

^{6/} Esta publicación se realiza en el marco del Programa de Alistamiento del Fondo Verde del Clima y otras fuentes de financiamiento, coordinado por el PNUD, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el WRI, con el apoyo del Ministerio Alemán de Ambiente, Conservación y Seguridad Nuclear. La misma es producto del trabajo en el marco del Comité de Gestión Financiera del Sistema Nacional del Cambio Climático (SISCLIMA) y hace parte del proceso para la construcción del Sistema de Medición, Reporte y Verificación del Financiamiento Climático en Colombia.

adecuadas a las condiciones nacionales de los países. Sin embargo, fue un denominador común **que no se ha establecido el costo de las acciones específicas que se han propuesto, por ejemplo en las hojas de ruta de las NDC.**

Pese a que todos los países presentan esta limitación en particular, algunos como Colombia y Honduras cuentan con sistemas en desarrollo para el monitoreo, la medición, el reporte y la verificación de los flujos financieros en cambio climático. Así mismo, Ecuador y Honduras mantienen una política muy importante concerniente a la clasificación de gastos en políticas de ambiente y, de manera específica en Honduras, con un clasificador de gasto para el clima.

Adicionalmente, es importante mencionar que los países evaluados bajo el análisis de políticas tienen en común la preparación de las Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional (INDC, por sus siglas en inglés), que constituyen un paso previo a la presentación de las NDC.

Resultados basados en los análisis de institucionalidad en la región

La institucionalidad relacionada con cambio climático en los países de la región se ha direccionado según los lineamientos de política nacional y los elementos institucionales internacionales. Así, las dependencias de reciente creación (oficinas, departamentos, unidades o secretarías de cambio climático) han sido producto de esta evolución y se han insertado en los respectivos ministerios de ambiente de cada uno de los países.

El Ministerio del Medio Ambiente en Chile, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en Colombia, el Ministerio del Ambiente del Ecuador, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador y la Secretaría de

Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas o MIAMBIENTE de la República de Honduras son las instituciones que han representado a los mencionados países en las Conferencias de las Partes (COP) de la CMNUCC. En algunas de ellas se ha generado la necesidad definir políticas para dar cumplimiento a compromisos internacionales, entre ellos el Acuerdo de París, pero falta una institucionalidad y gobernanza más robusta e integrada para alcanzar los objetivos propuestos. Esto se expresa como una analogía de la realidad de la institucionalidad y políticas climáticas de Asia, como lo muestra Miller en el documento de lecciones aprendidas de la experiencia del análisis de políticas de Asia-Pacífico (PNUD, 2012).

Resulta importante destacar el rol de las entidades que efectúan el trabajo relacionado con la planificación, así como el de los ministerios de hacienda o finanzas. Estas instituciones, pese a no estar tradicionalmente vinculadas de forma directa con la gestión del cambio climático, constituyen un actor muy relevante en la definición de la estrategia para la implementación de una agenda tan relevante como lo son las NDC, de soporte crucial a los ministerios o secretarías de ambiente. Usualmente estas últimas tienen una participación limitada al momento de definir reformas sobre la agenda de desarrollo o en el presupuesto de la nación, que son clave para implementar una respuesta coordinada ante los requerimientos institucionales que plantean las NDC. Los retos y definiciones de rumbo a largo plazo que implica el abordar de manera adecuada y efectiva las necesidades que se deriven de la estrategia climática requieren de una institucionalidad que supera el ámbito tradicional de los ministerios de medio ambiente.

En los países evaluados, se ha identificado que el ejercicio del CPEIR fomentó la creación de comités que contribuyeron a la coordinación técnica y política de la respuesta climática, considerando

ministerios de hacienda, planeación o finanzas. El ejercicio metodológico se presentó como un mecanismo ideal para establecer una estrategia transversal en el proceso gubernamental de toma de decisiones. Adicionalmente, permitió generar un entendimiento de las implicaciones del gasto climático en términos de su impacto en el logro de cualquier agenda de desarrollo que se plantee.

En Chile, por ejemplo, la existencia de la Comisión Asesora Presidencial Permanente de Cambio Climático y del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad ha facilitado las acciones relativas a la revisión y aprobación de documentos y a los compromisos oficiales del país en materia de cambio climático (LECB Chile, 2015). Del mismo modo, en julio de 2018, se anunció la creación de un comité asesor presidencial, para fomentar un proceso de diálogo que concluya con la formulación de un anteproyecto de Ley de Cambio Climático a ser enviado al congreso de la República en julio de 2019.

Por su parte, Colombia cuenta con una estructura organizada para la gestión de las finanzas del clima o financiamiento climático, para lo que se ha creado el Comité de Gestión Financiera del Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA). Este comité se encuentra fundando las bases de lo que será la gestión de las finanzas climáticas, en la cual se incluyen cuatro líneas de trabajo principales: i) finanzas públicas e instrumentos económicos; ii) recursos públicos internacionales; iii) sector privado; y iv) monitoreo y reporte (Comité de Gestión Financiera del SISCLIMA, 2017). Se espera que los resultados de la gestión del comité se reflejen en la efectividad para identificar y clasificar, de manera sistemática, las inversiones asociadas con cambio climático en los diferentes ámbitos territoriales: nacional, regional y local. Al momento de generar el presente reporte, los datos del gasto asociado al cambio climático se encuentran disponibles de manera parcial, por lo

que la contribución de este comité será fundamental para contar con acciones que determinen de manera efectiva los gastos que se desprendan de la aplicación de las políticas climáticas. El proceso de monitoreo del gasto público climático está siendo coordinado bajo la Dirección Nacional de Planeación (DNP), generando un importante conocimiento de las finanzas públicas climáticas a la fecha.

En Ecuador existe el Comité Interinstitucional del Cambio Climático (CICC), que funge como la instancia oficial encargada de coordinar, dictar y facilitar la ejecución integral de las políticas nacionales relativas al cambio climático. El CICC tiene entre sus funciones la coordinación de la participación de las máximas autoridades, la operatividad de los grupos de trabajo, y la alineación y articulación de las políticas y otros documentos vinculados al cambio climático. Aquí, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador (SENPLADES) es quien está mirando detenidamente cómo poder integrar de manera efectiva el seguimiento del gasto climático en coordinación con las estrategias de finanzas climáticas que propone el Ministerio del Ambiente.

Honduras cuenta con el Comité Técnico Interinstitucional de Cambio Climático (CTCC) y con el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC). Por su parte, El Salvador ha conformado distintos gabinetes, entre los cuales se destaca el de Sustentabilidad y Vulnerabilidad Ambiental, presidido por el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Este a su vez ha conformado el Comité de Financiamiento Climático, organizado “para promover los instrumentos de política de acceso a recursos financieros enfocados a reducir la vulnerabilidad y adaptación al cambio climático”.

Algunas debilidades fueron identificadas durante los análisis institucionales, una de ellas fue la **limitada**

capacidad de respuesta de las instituciones para evaluar inversiones climáticas y su potencial impacto en las finanzas públicas de las naciones.

Otra de las limitaciones comunes identificadas en los países fue la **baja integración de la política climática en las agendas de desarrollo**, esto principalmente por el hecho de ser procesos alojados en instituciones de diferentes sectores que a su vez cuentan con una cartera de proyectos significativa. Esto se debe a que muchas veces la institucionalidad se encuentra en proceso de reestructuración, o en otros casos, por la periodicidad con la que se reúnen los comités de gestión que dificulta la valoración de los objetivos de cambio climático (o de las NDC) en otras agendas sectoriales.

Para mitigar estos riesgos, Miller propone que se debiesen fortalecer las capacidades para valorar los proyectos y programas relacionados con el cambio climático, y establecer incentivos que en conjunto permitan posicionar los proyectos en los sectores prioritarios de la economía. Los ministerios o secretarías relativas al ambiente, por su rol histórico, deberían liderar estas iniciativas.

Resultados del análisis del gasto público en cambio climático

Cuantificación del gasto relacionado con cambio climático en los gobiernos de LAC

La cuantificación del Gasto Público en Cambio Climático (GPCC) depende, en parte, de la calidad y organización de la información que se encuentre disponible para efectuar estimaciones efectivas. Una vez superada esta barrera, el reto principal de los equipos en los países de la región ha sido encontrar la manera de definir lo que significa gasto público en cambio climático, así como la asignación de la relevancia de este gasto en términos climáticos.






Como se indicó inicialmente, las cifras que se presentan son aproximadas, ya que derivan de procesos en ajuste donde aún se están creando las capacidades e institucionalidad para procesos de monitoreo adecuados del gasto climático. Los países aún avanzan en el trabajo que requieren los criterios de definición, clasificación/marcaje y ponderación del gasto climático nacional.

En la Tabla 1 se presenta el Gasto Público en Cambio Climático (GPCC) relevante por país como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Se puede apreciar que las estimaciones por país respecto al PIB presentan diferencias notables en lo que fue considerado “relevante para el clima”, esto evidencia lo relevante que resulta que cada país define como lo que considera como “gasto climático”. Estas diferencias también vienen dadas, ciertamente por factores como el alcance temporal o período de análisis adoptado por cada país. En el caso de Chile, las estimaciones corresponden a un ejercicio piloto asociado a una muestra de cuatro ministerios, por lo tanto, el gasto presentado podría estar subestimado. Igualmente, en casos como los de El Salvador o Ecuador puede que ocurra lo contrario y esté sobreestimado debido a que requiere mejorar el proceso de clasificación del gasto. En cualquiera de los casos, se ha demostrado que la utilidad real de un valor preciso es mínima versus **la capacidad de identificar a los actores y líneas de gasto que se reconocen como de “cambio climático” en las actuales acciones nacionales y como esta institucionalidad podría tener relación con las NDC y la agenda de desarrollo.**

Las variaciones reflejan también las percepciones que cada país tiene respecto a la relevancia (clasificación) del gasto relacionado con la reducción de emisiones de GEI y/o a la mejora de la resiliencia ante la vulnerabilidad climática. Para la correcta interpretación de los resultados del gasto público por país, deben tenerse en cuenta las consideraciones metodológicas que cada uno de

TABLA 1

GPCC relevante por país como porcentaje del PIB(en USD)

País	Período de análisis ^a	PIB ^{bc}	GPCC ^b	Porcentaje del PIB (%) ^b
 Chile ^d	2010 - 15	253.882.857.812	N/D	N/D
 Colombia	2011 - 15	212.350.125.174 ^e	570.000.000	0,27
 Ecuador	2011 - 15	66.463.154.800 ^f	933.199.345	1,39
 El Salvador	2011 - 15	21.879.840.000	233.967.062	1,07
 Honduras	2014 - 15	19.900.962.955	445.758.754 ^g	2,24

a/ Corresponde al período de análisis temporal con base en la definición del alcance adoptado por cada país

b/ Promedio anual

c/ Los valores del PIB de cada país han sido tomados en precios corrientes de la página web del Banco Mundial, a excepción de aquellos que se detallan en las notas siguientes

d/ El ejercicio exploratorio solo consideró una muestra de cuatro ministerios

e/ El promedio anual del PIB de Colombia se calcula con base en precios constantes en millones de dólares del año 2005. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/info-temas-a/4024>

f/ El promedio anual del PIB de Ecuador se calcula con base en precios constantes en millones de dólares del año 2007. Disponible en: <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/756>

g/ El GPCC de Honduras fue presentado en el reporte nacional por el MiAmbiente en Lempiras Hondureñas (HNL). Por tanto, se ha efectuado una conversión a USD sobre los datos históricos de cierre o "últimos" mensuales, promediados de los años 2014 y 2015 disponibles en: <https://es.investing.com/currencias/usd-hnl-historical-data>

Fuente: Reportes CPEIR de los países LAC

los países ha adoptado al efectuar su CPEIR, por lo tanto no son cifras que puedan ser directamente comparables entre los países. La ponderación climática que se haya asignado sobre la información relevada es fundamental para poder entender el significado. No obstante, como ya se ha mencionado anteriormente, el mayor beneficio viene dado por lograr un entendimiento interinstitucional nacional. El hecho mismo de reconocer la posibilidad, incluso aproximada de un peso tan significativo en términos del PIB, es un paso importante para el involucramiento de instituciones que tradicionalmente no están ligadas al proceso de implementación de las NDC.

Como menciona Miller (PNUD, 2012), **el gasto público relevante no viene dado de manera directa y única por las políticas vinculadas con cambio climático de cada país, sino más bien por la composición presupuestaria en relación con los proyectos de desarrollo que se ejecutan en los países y que se relacionan con el cambio climático.** Por lo tanto, aquellos países que consideraron la inversión pública para el desarrollo como relevante para el clima, tendrán niveles mayores de gasto público de cambio climático, a diferencia de aquellos que se enfocaron en determinar este gasto solo en función de las políticas climáticas.

TABLA 2

Comparación entre gastos de inversión y corrientes relacionados con cambio climático*

Clasificación económica del gasto	Chile	Colombia	Ecuador	El Salvador	Honduras
% de gasto corriente relacionado con cambio climático	N/D	N/D	4,9%	55,2%	21,0%
% de gasto de inversión relacionado con cambio climático	N/D	N/D	95,1%	44,8%	N/D

* Al momento de generar este reporte no fue posible contar con la información de los gastos por clasificación económica de Chile, así como tampoco de Colombia

Fuente: Reportes CPEIR de los países LAC

En Colombia, la determinación del GPCC supone la estimación promedio de la inversión anual del Gobierno Nacional Central, en donde se consideran 248 acciones asociadas a la gestión del cambio climático⁷, enmarcadas dentro de las políticas climáticas descritas en los resultados basados en políticas.

En contraste, el análisis de estimación de El Salvador incluye varios sectores de la economía de dicho país, así como un aproximado de nueve fondos destinados a la inversión para el desarrollo. Algunos de estos sectores y fondos identificados para determinar el gasto relacionado con el cambio climático incluyen actividades como: i) la conservación, reparación y mantenimiento de

carreteras; ii) la inversión en electricidad; iii) la construcción de fuentes de energía hidroeléctrica; entre otros. La Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), por ejemplo, tiene un gasto climático en promedio anual de 64.07 millones de dólares, el mismo que representa el 27.38% del gasto climático total identificado en El Salvador.

Una apreciación adicional ha sido tomada en cuenta al momento de efectuar comparaciones entre países respecto a la composición del gasto. Mientras en países como Ecuador se identifica un alto porcentaje de gastos de inversión (95,1% - el porcentaje restante del 4,9%, corresponde a gastos corrientes), en donde un 87,3% de los gastos se destinaron para transferencias y donaciones de inversión a otras entidades del sector público y/o privado, en El Salvador se ha encontrado que los gastos corrientes son un poco más elevados que los gastos de capital e inversión. El gasto corriente identificado para El Salvador fue del 55,2%, mientras que los gastos de inversión representaron el 44,8% (ver tabla 2). Esto se materializa en las finanzas públicas de El Salvador, pues el sector energético asume el subsidio a la energía a través de la CEL, lo cual representa una presión importante para las finanzas del país.

⁷ El trabajo efectuado en Colombia, toma en cuenta la estimación del promedio de inversión anual del Gobierno Central de Colombia entre los años 2000 y 2015, con motivo del proceso de diseño e implementación del Sistema de Medición, Reporte y Verificación del financiamiento climático MRV. Este proceso ha contribuido con la medición del gasto público asociado al cambio climático (CPEIR) que entregó resultados para el período comprendido entre los años 2011 y 2015.

Por su parte, en Honduras según la información disponible, la mayor parte del gasto en cambio climático para los años 2014 y 2015 fue del tipo corriente (MiAmbiente, 2016). En promedio, para el período representó el 21% del gasto total, sin haber sido posible determinar el porcentaje exacto del gasto de inversión relacionado con cambio climático de este país. No obstante, Honduras ha hecho esfuerzos importantes en institucionalizar el monitoreo del gasto climático tras este primer ejercicio.

En resumen, se observa que algunas de las decisiones que toman los gobiernos para designar gastos de inversión y gastos corrientes que se asocian a “gasto climático” no se derivan necesariamente de metas internacionales sobre cambio climático, como las NDC, que los países han acordado. Se observa que al contrario se orientan por altos niveles de gastos corrientes destinados a subsidios, o para la aplicación de políticas gubernamentales que se apegan a los niveles de inversión pública de capital.

Aunque el PNUD está implementando casos pilotos en Chile y Ecuador con una metodología específica para el seguimiento del gasto privado en cambio climático, se puede mencionar que la participación del sector privado en los países analizados resulta ser baja en relación con la participación estatal⁸. Sin embargo, es importante mencionar que en Chile, y según los resultados del análisis institucional, algunas de las instituciones del Estado funcionan de manera conjunta con el sector privado a través de Alianzas Público-Privadas (APP). Otra manera de colaboración con el sector privado en Chile es aquella dedicada a la promoción, fomento e implementación de eficiencia energética (EE) que mantiene el Ministerio de

Energía, el cual es apoyado por la Agencia Chilena de Eficiencia Energética (ACHEE), constituida como una agencia de derecho privado.

En El Salvador también se identificaron algunas relaciones con el sector privado, por ejemplo, ciertas acciones y compromisos del Plan de Desarrollo El Salvador Sustentable. Una de ellas es la promoción de inversiones en obras hidráulicas de regulación y multipropósito, priorizadas por el Plan Nacional de Recursos Hídricos; otra es el fortalecimiento activo de la ciudadanía para el desarrollo sostenible y resiliente al cambio climático mediante mecanismos para la contraloría social, participación y consulta ciudadana.

En Ecuador se cuenta con un componente que incorporará proyectos con financiamiento privado, los cuales pueden recibir financiamiento externo y/o participar en las convocatorias realizadas por los fondos concursables como parte de la futura implementación del Plan de Acción REDD+.

En Honduras, por su parte, se identificó información de acciones relacionadas con el sector privado como parte de algunas de las estrategias del país relacionadas con el cambio climático, tales como: la Estrategia Nacional de Protección Forestal, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, y el Plan de Inversión de País para el Sector Agroalimentario (PIPSA).

No obstante, la participación del sector privado es clave para lograr las metas y compromisos suscritos en el Acuerdo de París y en las NDC de cada país. Por ello el PNUD, a través del Programa de Soporte de las NDC (NDC-SP, por sus siglas en inglés) está desarrollando el CPEIR con un piloto en 4 países⁹. Un primer ensayo de la

8/ CPEIR, por sus siglas en inglés. <http://ndcpartnership.org/content/private-sector-climate-expenditure-and-institutional-review-pceir>

9/ Para más información: http://www.lowemissiondevelopment.org/lecbp/docs/resources/UNDP_LECB_Methodology.pdf

metodología se desarrolló entre 2016 y 2017 en 4 países, entre ellos Ecuador y Chile. En 2018 basado en las lecciones aprendidas se están proponiendo mejoras a la metodología.

Principales instituciones que han efectuado el gasto climático

Existen varias instituciones que tienen participación, directa o indirecta, con la gestión del cambio climático; esta incidencia dependerá del alcance definido en el análisis de institucionalidad del CPEIR. Así, en países como Chile, donde se efectuó una primera aproximación de carácter piloto que contó con el apoyo del Ministerio de Hacienda, se incluyó la estimación de gasto climático en solo cuatro ministerios clave: Ministerio de Agricultura, Ministerio de Energía, Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Obras Públicas. En este caso, tras evaluar el porcentaje del gasto climático respecto al gasto total de cada ministerio en el periodo 2010-2015, se observó que el Ministerio de Energía es el que expresa una mayor representatividad, superando el 23%. En el caso de los Ministerios de Agricultura y Medio Ambiente, ese porcentaje se ubicó en un 9% y 8%, respectivamente. Finalmente, el Ministerio de Obras Públicas apenas superaría el 2% de su gasto en temas climáticos.

Como se puede apreciar en la tabla 3, instituciones que más han ejecutado el GPCC por país, en los países de la región al menos el 60% del GPCC se ha concentrado en tres o cinco instituciones estatales.

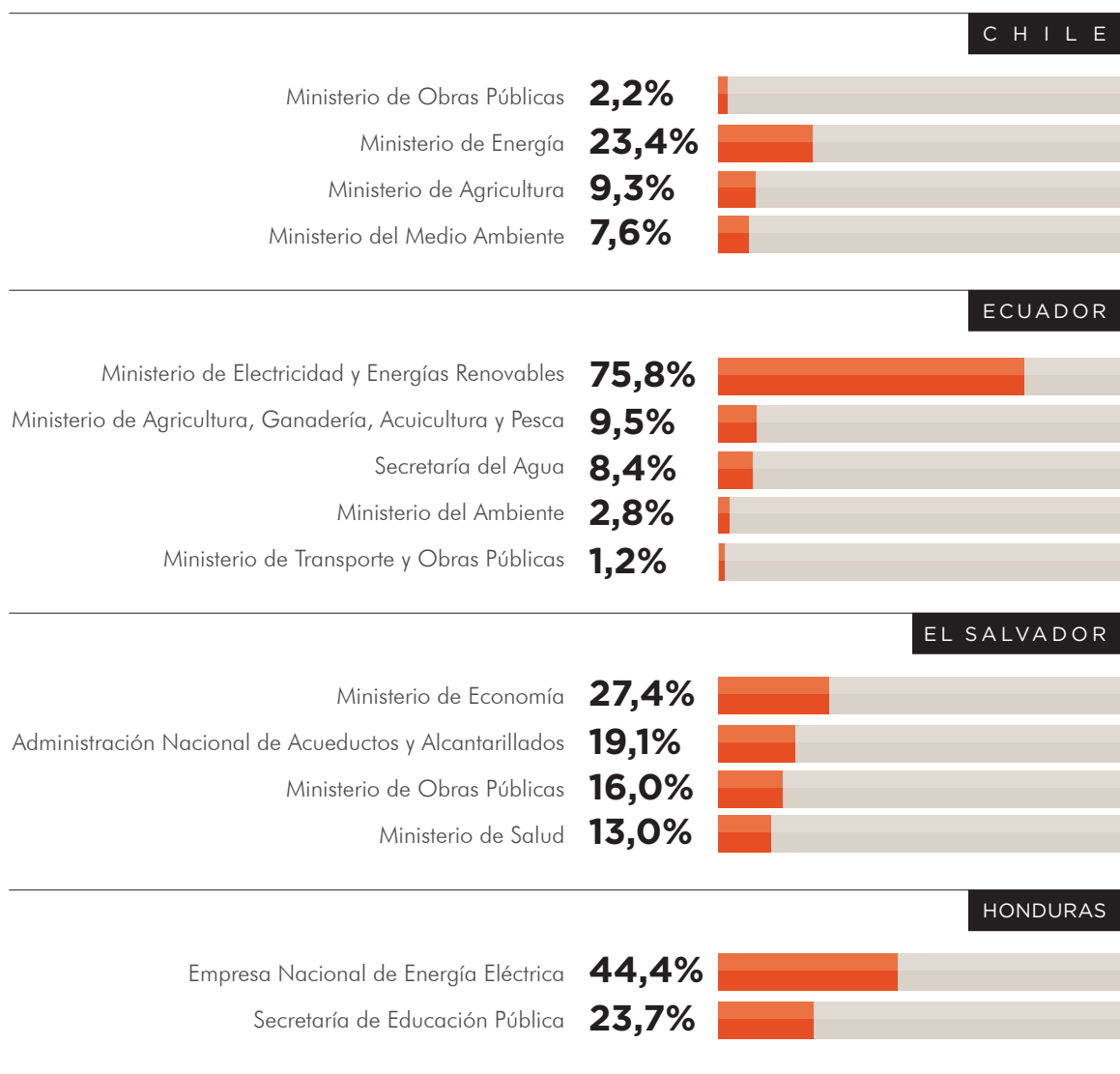
En Ecuador y Honduras se aprecia que las instituciones que mayor gasto público destinaron a actividades relacionadas con el cambio climático son aquellas concernientes a la energía eléctrica como acciones directas o indirectas vinculadas con la mitigación. Por otra parte, en cuanto a proyectos de desarrollo, el Ministerio de Obras Públicas,

Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano salvadoreño ejecuta gran parte del gasto climático (16,03%). Sin embargo, el gasto efectuado por este Ministerio se encuentra por debajo del gasto del Ministerio de Economía (27,38%), al que está adscrita la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa. La Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados es la tercera institución que aporta al gasto público en cambio climático (16,2%). Además, la ejecución presupuestaria climática del Ministerio de Salud Pública alcanza un 13,00%. Estos cuatro ministerios representan el 75,51% del gasto público en cambio climático de El Salvador.

En Ecuador, las acciones más representativas corresponden a obras de construcción de grandes proyectos hidroeléctricos, considerados proyectos de inversión, que generan beneficios adicionales para la mitigación de GEI y están considerados dentro de la descripción de sus NDC como parte de la ambición del país para mitigar sus emisiones. Otros gastos en proyectos relacionados con la irrigación, en forma de sistemas y canales de riego para garantizar la soberanía alimentaria en el país, que cumplen con la función de beneficiar a la sociedad en general en términos de mejorar la resiliencia a los impactos de la variabilidad del clima son considerados. Por ejemplo, la Secretaría del Agua (SENAGUA) consta con una participación importante en cuanto al gasto público climático, a través de la realización de proyectos multipropósitos y trasvases, cuyo fin ha sido controlar las inundaciones, reducir la vulnerabilidad, controlar las enfermedades e incrementar el acceso al agua en varias zonas sensibles. El gasto de SENAGUA, que incluye también otros proyectos de desarrollo, asciende al 8,4%; no obstante, esta participación continúa siendo menor en relación con el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP), el cual contribuyó con el 9,5% del gasto asociado al cambio climático.

TABLA 3

Instituciones que más han ejecutado el GPCC por país*



* Esta distribución fue efectuada con base en la relevancia climática asignada a los gastos identificados para el cambio climático de cada uno de los países; respecto a dicho gasto. Para el momento en que se compilaron los datos regionales Colombia aún no presentaba información cuantificable

Fuente: Reportes CPEIR de los países LAC

Por su parte, el Ministerio de Electricidad y Energías Renovables del Ecuador (MEER) ejecutó, en el período 2011-2015, el 75,8% del gasto vinculado con el cambio climático, en donde se incluyen proyectos de inversión tales como la construcción de ocho grandes centrales hidroeléctricas, y otros relacionados con la generación eléctrica a través de fuentes renovables no convencionales. Estas iniciativas se enmarcan inclusive en acciones que están consideradas dentro de las NDC del Ecuador como el NAMA para desarrollo de centrales hidroeléctricas con un potencial de reducir 213 millones de toneladas de CO₂. Incluye un programa de alcance nacional para el desarrollo hidroeléctrico nacional integral, Plan Maestro de Electrificación y Cartera de Pequeñas Hidroeléctricas.

En general, el gasto reportado para adaptación es posiblemente sobreestimado. El gasto atribuible a la adaptación es siempre mucho más complejo de ser ponderado de forma precisa. Por ejemplo, la Secretaría del Agua (SENAGUA) tiene una participación importante en cuanto a adaptación, pero es difícil estimar cuánto es parte de un proceso normal de desarrollo (en ausencia de la variabilidad climática) y que porcentaje del gasto público se debe a enfrentar medidas excepcionales ligadas al cambio climático. Esto revela uno de los aspectos más complejos del proceso de la cuantificación del gasto, donde los procedimientos existentes para refinarlo no siempre están disponibles al revisar el gasto. Nos referimos a un detallado análisis de costo-beneficio o por ejemplo, disponer de análisis de vulnerabilidad y riesgo en una cuenca hidrográfica basados en proyecciones futuras climáticas (*climate downscaling modeling*¹⁰) que hubiese soportado inversiones

“adicionales” considerando específicamente un escenario climático adverso. Esto fue identificado en Ecuador como una mejora requerida y los próximos pasos para el mejor seguimiento de las finanzas climáticas, considerando el desarrollo del proceso CPEIR a nivel subnacional, iniciando con Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) para el año 2018.

Por ejemplo, Colombia ha estimado que su estrategia de mitigación requiere de 3.1 billones de pesos colombianos al año, pero señalan que: “es un punto de partida que requiere una estimación de costos más precisa sobre las medidas de mitigación y las necesidades de adaptación a escalas sectoriales, departamentales y municipales; así como contabilizar los recursos necesarios para facilitar los medios de implementación. Aunque estas cifras requieren una actualización, indican la necesidad de crear una estrategia de financiamiento que permita movilizar efectivamente recursos para lograr el cumplimiento de los objetivos de cambio climático fijados por el país”¹¹.

Según el reporte (MiAmbiente, 2016), en Honduras, se identificó que la mayoría del GPCC se eroga, de manera principal, a través de dos instituciones: la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), la cual también se enfoca en la promoción de las energías renovables, con un gasto que asciende al 44,4%, y la Secretaría de Educación Pública de Honduras, que representa un 23,7% del gasto total, el cual es destinado a financiar actividades de educación e investigación. El gasto entre estas dos instituciones asciende al 68,1% del gasto público climático en el mencionado país.

10/ <https://unfccc.int/topics/resilience/resources/climate-modelling-scenarios-and-downscaling-nwp>






11/ https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Ambiente/FinanzasClima/Estrategia_nacional_financiamiento_climtico.pdf

Principales fuentes de financiamiento

Uno de los motivos para la variación de los niveles de financiación entre un país y otro es la cantidad de compromisos adquiridos en términos de endeudamiento público de cada uno de ellos. Esto también viene dado por la escala en la cual se encuentran categorizados los países de acuerdo con su nivel de ingresos. A continuación, se presenta la situación de cada país según la clasificación actual por niveles de ingreso del Banco Mundial (World Bank Group, 2017):

TABLA 4

Nivel de ingresos por país según la clasificación del Banco Mundial

País	Período de análisis
 Chile	Ingresos altos
 Colombia	Ingresos medios altos
 Ecuador	Ingresos medios altos
 El Salvador	Ingresos medios bajos
 Honduras	Ingresos medios bajos

Fuente: Banco Mundial






Aquello define la proporción de financiación dada por fuentes externas para llevar a cabo actividades relacionadas de manera específica con el cambio climático. Según Miller (PNUD, 2012), esto sucede porque la financiación efectuada por donantes externos se ejecuta a través de un enfoque de proyectos, lo cual en el caso de algunos países latinoamericanos supone ingresos que no pueden ser registrados en las arcas fiscales debido a debilidades institucionales al momento de registrar de manera adecuada este gasto. Igualmente, esto se debe a limitaciones en el enfoque de la metodología para determinar el gasto total climático, que tome en

cuenta todo el espectro institucional de un país y permita evidenciar aportes de donantes multilaterales/bilaterales.

Tal y como se aprecia en la Tabla 5, la mayoría de las acciones se financian con recursos provenientes de las arcas fiscales. Esta financiación doméstica, dentro de la cual se incluyen actividades relacionadas de manera directa con el cambio climático, se destina en la mayoría de los casos al cumplimiento de los planes de desarrollo nacionales, así como al establecimiento de políticas públicas relacionadas con la gestión propia de cada una de las instituciones analizadas.

TABLA 5

Proporción del GPCC según fuente de financiamiento doméstico y externo con base en los períodos de análisis de cada país*

País	Financiamiento doméstico	Financiamiento externo (donaciones o préstamos)
 Chile	N/D	N/D
 Colombia	N/D	N/D
 Ecuador	60,2%	38,4%
 El Salvador	79,43%	20,57%
 Honduras	77,9%	22,1%

* No en todos los casos la sumatoria entre ambas columnas de esta tabla corresponde al 100% del financiamiento. En los casos en los que los porcentajes se encuentran incompletos, generalmente se incluyen otras fuentes de financiamiento. Por ejemplo, la autogestión y la asistencia técnica y donaciones representan un 1,4% en el caso de Ecuador, mientras que en El Salvador el 0,9% corresponde a préstamos internos.

Fuente: Reportes CPEIR de los países LAC

De manera adicional, como lo señala Miller, es muy probable que el gasto que los gobiernos destinan al cumplimiento de compromisos para el pago de deuda, así como para financiar gastos corrientes, incidan en que los gastos relacionados con el clima se vean elevados en ciertos países en donde se incluyen, por ejemplo, gastos de personal y otros similares.

Principales tendencias en el gasto relacionado con el cambio climático

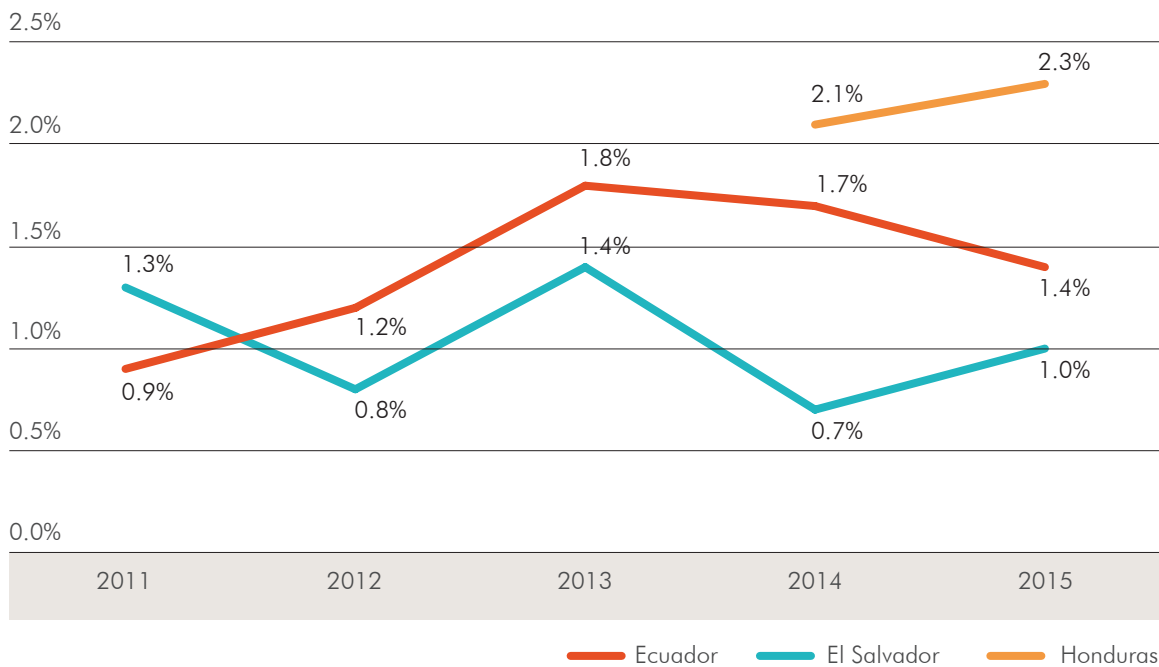
Se hace difícil determinar las tendencias relacionadas con el gasto en cambio climático por

cada país, tomando en cuenta que los períodos de análisis varían de uno a otro. Además, dichos períodos presentan información de hasta cinco años, lo cual dificulta la apreciación histórica de la ejecución presupuestaria de los gobiernos.

Como se aprecia en la tabla 6, se presentan las tendencias del gasto relacionado con el cambio climático en proporción del PIB, el cual ha sido escogido como el principal indicador en este estudio. Se evidencia una marcada diferencia entre los países, tomando en cuenta que existen varios factores que inciden en el comportamiento presupuestario de cada uno de ellos. Aquello se debe al enfoque propio de los países para implementar

TABLA 6

GPCC por país en proporción del PIB a través del tiempo según los períodos de análisis adoptados



Fuente: Reportes CPEIR de los países LAC

la metodología CPEIR, para lo cual se deben tener en cuenta conceptos básicos que se desprenden del marco metodológico de dicha herramienta. Uno de estos conceptos, por ejemplo, es la aplicación de la relevancia climática según sea el origen y el fin de cada uno de los proyectos evaluados, de acuerdo con las estrategias de desarrollo nacionales. Como se ha podido apreciar a través de este análisis, los países evaluados tienen en común que la naturaleza de los gastos viene dada por la alineación a las políticas de desarrollo en general, más no de manera específica por las estrategias de cambio climático en sí, incluidas las NDC.

Por lo tanto, la inversión en países como Ecuador y Honduras, se muestra con una tendencia al alza, pues muchos de los proyectos de inversión generan beneficios adicionales al cambio climático. La situación no es igual en El Salvador, en donde se puede apreciar una tendencia fluctuante, debido a una coyuntura económica fuertemente influenciada por daños y pérdidas asociadas a fenómenos climáticos previos al período de análisis, tales como las tormentas Ida, Agatha y la depresión tropical Doce-E¹². Por lo tanto, al ser los gobiernos los principales inversores para afrontar el cambio climático, como se aprecia en la tabla 5, es muy importante reconocer la necesidad de reforzar los sistemas de medición, reporte y verificación financieros relacionados con el clima, con motivo de transparentar la necesidad de recursos provenientes de donaciones.

Igualmente, el hecho de delimitar el distanciamiento entre el gasto climático en la agenda de desarrollo y los flujos de inversión que se debe-

rían estar incluyendo para el desarrollo de estrategias de cambio climático y de las NDC, brindan una invaluable herramienta para la coordinación y seguimiento.

Breve descripción del gasto por área de cambio climático -adaptación o mitigación

La adaptación se convirtió en prioridad para países como El Salvador, en donde según su categorización climática, este gasto asciende al 63,00% en promedio para el período, mientras que el promedio del gasto destinado para la mitigación fue del 27,00%; el porcentaje restante (10,00%) corresponde al promedio del gasto de la categoría “pérdidas y daños”, identificada solo en El Salvador. Así mismo, en Honduras, las prioridades de gasto para la adaptación corresponden al 64,3%. Aquello se explica por las afectaciones en estos países debido a fenómenos naturales que obligan a sus gobiernos a direccionar sus políticas climáticas hacia la prevención de desastres climáticos, a la gestión de desastres (respuesta y recuperación), y a la reconstrucción y mejora de la infraestructura para hacer frente a tormentas, huracanes y tifones. El gasto asociado con la mitigación identificado en Honduras fue del 34,4%. Por su parte, el gobierno de Ecuador ha mantenido como una de sus prioridades el fomentar la inversión en infraestructura hidroeléctrica, como parte de su apuesta por el cambio de la matriz energética del país. Al considerar este factor como relacionado con la reducción de GEI, se tiene que el porcentaje del gasto en mitigación fue del 79,3%, mientras que el gasto asociado con la adaptación fue del 20,7%.

En el caso de Chile, el gasto climático promedio obtenido para el período 2010-2015, que como se ha mencionado consideró solo cuatro ministerios y aplicando una definición ad hoc de “gasto climático”, la mayor porción se concentra en

^{12/} La depresión tropical Doce-E fue la duodécima depresión tropical que se desarrolló durante la temporada de huracanes en el Océano Pacífico de 2011. Entre las áreas afectadas se encontraron el Sur de México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

TABLA 7

Clasificación del gasto en CC por ministerio, periodo 2010-2015 (en porcentajes)

País	Mitigación	Adaptación	Mixto
Ministerio de Medio Ambiente	29%	9%	62%
Ministerio de Agricultura	10%	50%	40%
Ministerio de Obras públicas	0%	100%	0%
Ministerio de Energía	90%	10%	0%
Total	19%	63%	18%

Nota: Cálculos provisionales en base al año 2015.

esfuerzos de adaptación (63%), seguido bastante más atrás por los desembolsos en mitigación (19%) y mixtos (18%). Al analizar por ministerio, se puede observar que tanto el Ministerio de Agricultura como el Ministerio de Obras Públicas concentran sus gastos en adaptación, a través de una infraestructura y política agrícola más resiliente. Por otro lado, el Ministerio de Energía concentra sus esfuerzos climáticos en la promoción de una matriz energética menos intensiva en carbono, mientras el Ministerio del Medio Ambiente, para quien el cambio climático es un eje estratégico de su política, es quien presenta una distribución más uniforme en cada clasificación, atendiendo tanto la mitigación como la adaptación. De hecho, el gasto mixto del MMA concentra más del 62% del total. Según el informe del Proyecto “Gasto Climático-CPEIR” en Chile (LECB Chile, 2015), existen algunas políticas que han ido abordando la gestión para la adaptación ante el cambio climático, tales como: el Plan de Adaptación al Cambio Climático del sector Silvoagropecuario, el Plan de Adaptación al Cambio Climático de la Biodiversidad Chilena, y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Por otra parte, la política para la mitigación se enmarca de manera específica en su compromiso voluntario de lograr una des-

viación de 20% por debajo de su trayectoria creciente de emisiones business-as-usual en 2020, así como el Proyecto “Mitigation Action Plans and Scenarios” (MAPS-Chile).

Por su parte, los datos disponibles de la inversión destinada al cambio climático en Colombia, corresponden a aquella destinada a la respuesta ante las inundaciones de 2010-2011, producto de una ola invernal que afectó al país, en donde la temporada produjo fuertes escenarios de pluviosidad que causaron inundaciones en diferentes zonas de Colombia. Este gasto se estimó que llegó a ser de al menos 1,36 mil millones de pesos colombianos.

No obstante, se identifica el gran potencial que representa el seguimiento del gasto climático en términos del seguimiento de la eficiencia en la adopción de acciones de adaptación, particularmente si se identifican con claridad gastos por daños y pérdidas de índole climática. Luego estos gastos se pueden ir comparando en el tiempo cruzando la información de forma comparativa con la inversión o gasto en acciones para el incremento de la resiliencia. En países como Bangladesh, se han obtenido recursos provenientes del Fondo



Verde del Clima, específicamente para desarrollar el Plan Nacional de Adaptación con un enfoque en la inversión a largo plazo, mejorando la ca-

pacidad de integración de la adaptación en los procesos de planificación mediante herramientas de presupuesto y monitoreo del gasto¹³.

^{13/} <http://adaptation-undp.org/projects/NAP-Bangladesh-GCF>

Conclusiones

El escenario común de los países analizados respecto al cambio climático se enfoca en crear capacidades que contribuyan al desarrollo de instrumentos financieros disponibles, en el marco de la estrategia requerida para la financiación de actividades relacionadas al cambio climático (NDC), fortaleciendo la institucionalidad y los mecanismos de coordinación.

Durante la realización de este documento, se ha identificado que uno de los principales desafíos gira en torno a las finanzas climáticas de los países evaluados y a la necesidad de contar con sistemas robustos para medir y estimar de manera efectiva los gastos, así como los beneficios y costos asociados al cambio climático. Colombia empezó con el proceso de diseño e implementación del sistema de medición, reporte y verificación del financiamiento climático (MRV), con el fin de mitigar este tipo de riesgos al momento de incluir estos elementos en sus estrategias climáticas nacionales, así como poder mostrar a la comunidad internacional las necesidades financieras de índole climática de manera transparente.

Países como Ecuador y Honduras disponen de la herramienta presupuestaria “Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Ambiente” y el “Clasificador de Gasto Público para el Clima”, respectivamente, lo que les permite contar con reportes en tiempo real sobre la ejecución presupuestaria en actividades relacionadas con el cambio climático. Esto podría ser complementado con sistemas de verificación que lleguen a convertirse en plataformas y herramientas que demuestren la transparencia en términos de contabilidad climática. Para el caso de Ecuador, algunos de los inconvenientes relacionados a la ponderación del gasto y tener un mejor detalle

de las acciones que podrían tener relación relevante al clima se considera bajar el ejercicio a nivel subnacional. En 2018, con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ), Ecuador está aplicando la metodología CPEIR en las provincias de Manabí y Azuay.

Por su parte, Chile ha experimentado desafíos significativos relacionados con la identificación del gasto público en cambio climático, ya que la estructura contable del presupuesto nacional no está diseñada para generar información de manera específica con relación a los gastos erogados para el cambio climático. Se trabajó de manera conjunta con la Unidad de Cuentas Ambientales del MMA y el Proyecto BIOFIN-PNUD (Finanzas para la Biodiversidad) en la creación de un formulario único de registro del Gasto, incluyendo ambiente, biodiversidad y cambio climático, para responder de forma coordinada a requerimientos de seguimiento continuo y reporte de estos elementos en el gasto público. Este formulario, una vez validado será estandarizado en un Sistema de Registro Único online, que permitirá escalar el análisis a todas las instituciones públicas, facilitando el levantamiento y procesamiento de la información, a través de un adecuado modelamiento de datos.

El proceso de aplicación del CPEIR en los países evaluados ha ayudado de manera significativa en el proceso de revisión de las metas propuestas en las NDC. No obstante, queda mucho por definir para avanzar hacia una comprensión mucho más clara del proceso de inserción de las políticas del cambio climático en el manejo de las finanzas públicas. Igualmente para definir como debe ser un proceso de asignación efectiva de presupuestos destinados específicamente a enfrentar algún tipo

de vulnerabilidad climática identificada. Por el momento es más un co-beneficio que se identifica en un gasto cuyo objetivo principal no es climático.

En la actualidad, los países pasan por momentos claves en cuanto a las negociaciones de cambio climático y a la movilización de recursos financieros para fomentar el desarrollo de actividades relacionadas. La revisión del gasto climático constituye una oportunidad para la región en cuanto a la profundización de los diferentes instrumentos existentes. La revisión de la institucionalidad relacionada a las finanzas climáticas, o al proceso climático en general es muy beneficioso para fortalecer los procesos de coordinación que requieren las NDC.

En las conclusiones de los reportes de los países evaluados, fue posible reflexionar sobre los retos que supone enfrentar la problemática entre la ejecución presupuestaria y la proliferación efectiva de las políticas de cambio climático. Se identifica la necesidad de proporcionar respuestas sistémicas y organizadas, ante la necesidad de contar con un reporte de acciones y soporte bajo un formato común, de acuerdo con el marco de transparencia reforzado. En el marco de la “Evaluación Global” será de importancia que la información que comuniquen las partes sea evaluada a través de un examen técnico efectuado por expertos de los medios de aplicación dados por la CMNUCC.¹⁴

Otro de los desafíos reportados por los países hace énfasis en la necesidad de determinar una metodología estándar que permita llegar a acuerdos a nivel regional e internacional, sobre

las definiciones (criterios de marcaje/ponderación) que se utilicen para estimar el gasto público en cambio climático de manera efectiva. Esto considerado como el aspecto más relevante para el fortalecimiento metodológico para los análisis del gasto público climático.

Un ejemplo de esto se puede encontrar en el documento *Financiamiento para el cambio climático en América Latina y el Caribe en 2015* de la Comisión Económica para América Latina. En este se concluye que la región latinoamericana no ha participado de manera activa en el desarrollo de una metodología común para “mejorar y dar mayor precisión a la información financiera relacionada con el cambio climático reportada”, que se presenta de manera regular en informes tales como el *Joint Report on MDB Finance*¹⁵. En este último la única institución participante de la región LAC ha sido el BID (CEPAL, 2017, pág. 20).

Cabe señalar que, al momento de contar con la asistencia de los Bancos Multilaterales de Desarrollo, es muy importante tomar en cuenta una vez más las condiciones nacionales, lo cual supone un reto aún más difícil sobre lo que hasta este momento se ha planteado, pero que a la vez constituye una oportunidad para trabajar mejor de forma mancomunada. También para la cooperación internacional es importante poder contar con mecanismos de monitoreo del gasto climático, de forma que se refleje con claridad, y poder hacer seguimiento sobre asistencia financiera proporcio-

14/ A través del tiempo, los medios de aplicación o “implementación”, establecidos por la CMNUCC, han comprendido el financiamiento, el desarrollo y la transferencia de tecnología y el fomento de capacidades.

15/ El *Joint Report on MDB Finance*, es un reporte elaborado por un grupo de BMD, compuesto por El Banco Africano de Desarrollo (BAFD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAfD), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Grupo del Banco Mundial (GBM); y busca proporcionar una visión general en el contexto de la financiación de las acciones de mitigación y adaptación.

nada. Por lo tanto, se hace relevante definir criterios unificados de ponderación y marcaje, a fin de poder determinar el peso y relevancia (criterios de ponderación del gasto) que se asignen a las actividades de forma que sean comparables entre países. Especialmente sobre aquellos gastos que se reportan como relacionados de forma indirecta con el cambio climático.

Al tratarse de un proceso conjunto, los países de la región han involucrado a varios actores, entre ellos a las instituciones financieras y de planificación. No obstante, el trabajo debe ser extendido a las bancas locales de desarrollo para procurar incidir en las acciones que se exterioricen a través de estas en el trabajo de los BMD y de los donantes. De esta forma se esperaría poder permitir mejorar la contabilidad climática en todos los niveles.

En este documento, se han identificado dos importantes relaciones en común en los países: i) Planes energéticos que presuponen como co-beneficio la reducción de emisiones de GEI; y ii) Planes de desarrollo para salir de la pobreza, que incluyen como variable adicional la resiliencia social, ambiental y económica a causa de los fenómenos climáticos.

Por último, se presenta un reto al momento de formar equipos de trabajo regionales que identifiquen uno a uno los demás grupos o subgrupos de actividades, que son relevantes para el cambio climático en la región. Con base en esta identificación, se podría establecer el diseño consensuado de un esquema metodológico que permita responder como región ante las exigencias de transparencia de la institucionalidad global relacionada con el cambio climático.

Recomendaciones



Mayor desarrollo de la relación entre políticas y gasto climático con las políticas de desarrollo nacional

Uno de los principales hallazgos durante el análisis de los reportes realizados por los países fue que el gasto relacionado con el cambio climático no se enmarca en función de las políticas relevantes al tema. Este se establece en función de las prioridades de gasto definidas en las políticas de desarrollo.

Para mejorar la eficiencia en el gasto destinado a lograr las metas climáticas (consideradas en las NDC o de manera más amplia en las políticas nacionales), debería ser considerado como una dimensión también económica y social, que sea transversal en las estrategias nacionales de desarrollo. El caso de los planes y estrategias para reducir las emisiones en el sector forestal en países como Ecuador y Honduras constituye un buen ejemplo al momento de vincular las mismas entre los objetivos de desarrollo y la gobernanza del cambio climático a través de políticas eficaces y bien planificadas.

Avanzar hacia la evaluación de la efectividad y eficiencia del gasto climático implica asumir que el gasto climático tiene un impacto positivo de acuerdo con las necesidades específicas de desarrollo en el país, siendo necesario avanzar en sistemas de monitoreo que permitan comprobar la efectividad del gasto público climático. Por ejemplo, en el caso de Chile, el ejercicio piloto del CPEIR constituye un primer paso para evaluar el gasto y políticas climáticas, pero requiere ser complementado con un esfuerzo país, ampliando

el análisis de la evaluación de políticas incorporando indicadores de la medición de eficiencia y efectividad del gasto. Estos procesos implican de forma directa incorporar la parte sustancial de las funciones de evaluación que en la institucionalidad pública lo ejecutan Ministerios de Hacienda, Economía o Planificación.



Definición clara y pública de la institucionalidad relacionada con el clima

Otro de los hallazgos sugiere que debería mejorar la coordinación nacional para la implementación (asociado en términos de gasto) para evitar interferencias. Por ejemplo, se identificó que la gestión de algunas instituciones nacionales se puede superponer sobre la estructura de aquellas responsables de ejecutar acciones relacionadas con la reducción de la vulnerabilidad en territorio, como es el caso de los gobiernos locales.

La mayoría de los países sugieren que se debe contar con sistemas de medición, reportes y verificación robustos. Esto para determinar la efectividad en la ejecución presupuestaria, y que coadyuven a la toma de decisiones en los comités interinstitucionales creados para la gestión del cambio climático, los cuales aún se encuentran, en su mayoría, en proceso de evolución.



Mejora de la gestión de las finanzas públicas

Pese a que algunos países como Chile y Colombia presentan dificultades al momento de determinar la ejecución presupuestaria relativa al cambio

climático, podrían tomarse en cuenta experiencias de países como Ecuador y Honduras, relativas a la utilización de la estructura presupuestaria existente. El ejemplo más claro de esto es la recomendación de potenciar los clasificadores de políticas de ambiente y de cambio climático. Para Chile la meta está en mejorar la eficiencia del gasto público a través de presupuestos basados en resultados, con ello se espera optimizar o reasignar recursos disponibles.



Apoyo en la implementación de las recomendaciones del CPEIR a un nivel nacional y regional

Para llevar a cabo esta importante tarea, se sugiere la creación de un grupo de trabajo similar al *Climate Development for Development Effectiveness (CDDE) Facility*¹⁶, creado en Asia. Este reúne a los actores involucrados en el proceso de determinación de flujos financieros y seguimiento del gasto, bajo un enfoque de propuestas de iniciativas para el fomento de las capacidades nacionales y regionales en el tema. Permitiría ratificar las acciones descritas en el Acuerdo de París, con respecto al fomento de capacidades que se citan de manera explícita en el artículo 11.¹⁷

¹⁶/ https://www.climatefinance-developmenteffectiveness.org/Asia_Pacific_Climate_Change_Finance_and_Development_Effectiveness_Roadmap__2011.pdf

¹⁷/ En el artículo 11 del Acuerdo de París, se cita que las partes que son países en desarrollo deben contar capacidades y competencias mejoradas a través del adecuado fomento de las capacidades. Cita de manera textual que el fomento de la capacidad debería facilitar el desarrollo, la difusión y el despliegue de tecnología, el acceso a la financiación para el clima, los aspectos pertinentes de la educación, formación y sensibilización del público y la comunicación de información de forma transparente, oportuna y exacta; para así llevar a cabo una acción eficaz frente al cambio climático, entre otras cosas, para aplicar medidas de adaptación y mitigación (CMNUCC, 2015).



Recomendaciones para el desarrollo e implementación de herramientas de financiamiento climático a futuro

La aplicación de los CPEIR no debe ser considerada como un ejercicio que se efectúe una sola vez, al contrario, se sugiere que se efectúen revisiones periódicas especialmente sobre las recomendaciones, así como sobre las metodologías utilizadas en los países, para determinar los índices de relevancia climática comunes.

Las actividades enmarcadas en el contexto del financiamiento climático deberían enfocarse no solo en determinar la precisión de la identificación de los gastos y flujos financieros relacionados al cambio climático, sino también en la relevancia de los mismos con relación al logro de los objetivos de políticas climáticas (incluidas las NDC) en los países.

Esto se verá reforzado al momento de contar con indicadores multidimensionales que puedan mostrar la efectividad de la gestión del cambio climático, lo cual también podría contribuir en la definición de políticas fiscales que permitan financiar acciones de cambio climático en el nivel nacional.

Es necesario que se dirija la atención a los gastos que fueron considerados negativos, los cuales podrían socavar la respuesta de las políticas climáticas, tales como los subsidios a los combustibles fósiles o los incentivos a la construcción de infraestructura en zonas que podrían alterar aún más la variabilidad climática de un país.

Los análisis a nivel de gobiernos locales deben continuarse y reforzarse, para contar con una comprensión extendida de los procesos de descentralización y para enfocarse en el potencial

que estos tienen al momento de efectuar acciones en territorio concernientes a la gestión del cambio climático. Adicionalmente en acciones destinadas a la resiliencia (adaptación) el análisis de proyectos descentralizados permite tener una mejor ponderación de las metas “climáticas”. Esto coincide con el hecho de que las medidas de adaptación son planificadas a nivel local o con base en cuencas hidrográficas (en el caso que involucran a varios entes regionales).



Implicaciones en el debate internacional sobre cambio climático

Con base en una de las acciones concretas del Acuerdo de París, relativa a situar los flujos finan-

cieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de GEI; así como en congruencia con los ODS y la implementación futura de las NDC, se tendrán que llevar a cabo medidas y acciones concretas para potenciar las capacidades nacionales en materia de la gobernanza del cambio climático.

Finalmente, este tipo de análisis podrá mejorar la posición de los países de la región, al momento de presentar su posición ante la Conferencia de las Partes u otros espacios de negociación internacional. Discusiones que se encuentren sustentadas en análisis técnicos y financieros más robustos facilitará encauzar medios de implementación adicionales sobre todo al momento de implementar contribuciones condicionadas.

