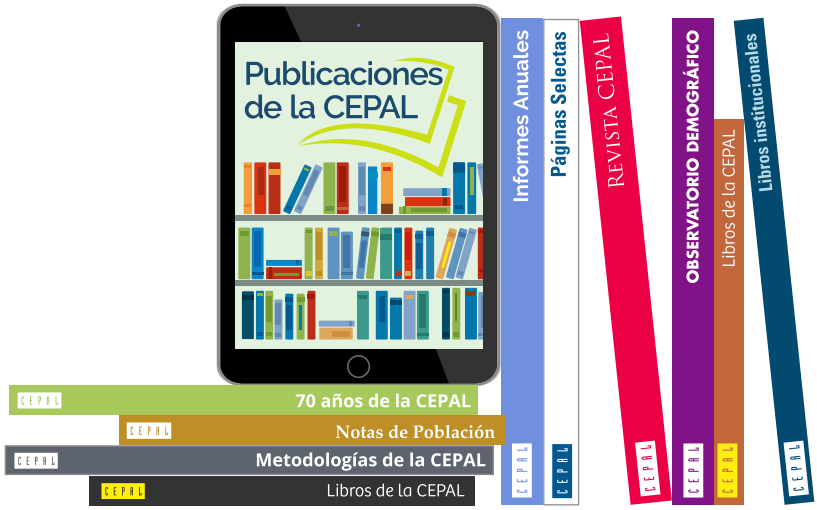
Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, 2023

Un Estado preparado para la acción climática

Naciones Unidas
CEPAL
75 años
Trabajando por un futuro productivo, inclusivo y sostenible

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme

www.cepal.org/es/publications

www.instagram.com/publicacionesdelacepal

www.facebook.com/publicacionesdelacepal

www.issuu.com/publicacionescepal/stacks

www.cepal.org/es/publicaciones/apps

NACIONES UNIDAS

CEPAL

Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, 2023

Un Estado preparado para la acción climática

Naciones Unidas
CEPAL
75 años
Trabajando por un futuro productivo, inclusivo y sostenible

José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretario Ejecutivo

Javier Medina Vásquez
Secretario Ejecutivo Adjunto Interino

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto para Administración
y Análisis de Programas

Cielo Morales
Directora del Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)

Sally Shaw
Directora de la División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue preparado bajo la supervisión de Cielo Morales, Directora del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del programa de trabajo del Instituto. La coordinación estuvo a cargo de Valeria Torres, Jefa del Área de Gestión Pública y Gobierno Abierto, y Annie Dufey, Consultora del Instituto. En la redacción del documento también participaron Dante Arenas, Alejandra Naser, Verona Fideleff y Paulina Pizarro, del ILPES, y Marianela Armijo, Juan Pablo Mottola y María José Beck, Consultores del Instituto. Para esta versión se contó con aportes sustantivos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos y de la sede subregional de la CEPAL para el Caribe. Se agradecen los aportes de Natalia Genta, del ILPES, y de Sofía Fox, Eva Hopenhayn, Oscar Ortega y Álvaro Vásquez, Consultores del Instituto. Se agradecen además los aportes de Bárbara Trincado de Karungen.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/PUB.2023/27-P
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2024
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2300995[S]

Notas explicativas de los elementos gráficos:

Los tres puntos indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.
La coma se usa para separar los decimales.
La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.
La barra puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2022/2023) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.
Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos y los porcentajes presentados en los elementos gráficos no siempre suman el total correspondiente.

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, 2023: un Estado preparado para la acción climática* (LC/PUB.2023/27-P), Santiago, 2024.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

ÍNDICE

Introducción 9

Capítulo I

Planificación para enfrentar el desafío climático 33

A. La planificación a largo plazo para la gestión pública 35
1. Conceptualización de la planificación para el desarrollo 35
2. Panorama de la planificación en América Latina y el Caribe 35

B. La planificación orientada a la acción climática en América Latina y el Caribe 40
1. Conceptualización de la planificación orientada a la acción climática 40
2. Las contribuciones determinadas a nivel nacional de los países de América Latina y el Caribe como instrumentos de planificación 42
3. Planes nacionales de desarrollo y cambio climático 49
4. Otros instrumentos de planificación para integrar la dimensión climática en América Latina y el Caribe 55

C. Reflexiones finales 64

Bibliografía 65

Capítulo II

Presupuestación en América Latina y el Caribe: la perspectiva del cambio climático 67

A. Conceptualización del presupuesto 69
1. Ciclo del presupuesto: formulación, aprobación, ejecución y evaluación 70

B. Gestión del presupuesto en América Latina y el Caribe 72
1. Institucionalidad presupuestaria 72
2. Técnicas presupuestarias 74
3. Clasificación presupuestaria 77
4. Marcos de gastos a mediano plazo 79
5. Flexibilidad presupuestaria 80
6. Sistemas integrados de información financiera 81
7. Presupuesto por resultados 82
8. Vinculación de los planes de desarrollo con el presupuesto 86
9. Sistemas de seguimiento y evaluación y presupuesto público 90
10. Revisión del gasto público 92
11. Participación pública en el presupuesto 93
12. Transparencia y rendición de cuentas 95
13. Presupuestos abiertos en América Latina y el Caribe 95

C. Presupuesto público y cambio climático 98
1. Antecedentes del presupuesto con perspectiva de cambio climático 98
2. La medición del gasto público en cambio climático y su aplicación en América Latina y el Caribe 100
3. Otros aspectos presupuestarios relacionados con el cambio climático 105
4. Iniciativas fiscales para el financiamiento del gasto público en cambio climático 108
5. Sistemas de seguimiento y evaluación del gasto público en cambio climático 110

D. Reflexiones finales 112

Bibliografía 114

Capítulo III

Ejecución de políticas públicas: la inversión pública orientada a la acción climática 117

A. Conceptualización de la gestión de la inversión pública y la integración de la acción climática 119
1. Conceptualización de la gestión de la inversión pública 119
2. Integración de criterios climáticos 122

B. Panorama de la gestión de la inversión pública en América Latina y el Caribe 123
1. Sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) 123
2. Sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) en la integración del cambio climático en la gestión de la inversión pública 125
3. Gestión de la inversión pública según las fases de su ciclo 126

C. Metodologías para incorporar la variable climática en el ciclo de la inversión pública ... 138
1. Precio social del carbono ... 138
2. Metodologías de evaluación del riesgo de desastre ... 144
3. Metodologías de priorización de inversiones con atributos climáticos ... 146
4. Incorporación de criterios climáticos en los sistemas de evaluación del impacto ambiental (SEIA) ... 151
D. Reflexiones finales ... 155
Bibliografía ... 157

Capítulo IV
Incorporación de los compromisos climáticos en los sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas ... 161
A. Sistemas de monitoreo y evaluación ... 163
1. Visión regional: avances concretos con desafíos persistentes ... 163
2. Conceptualización ... 164
3. Objetivos y componentes: modelos para armar ... 166
B. Monitoreo y evaluación: un círculo virtuoso ... 169
1. Funciones ... 169
2. Panorama del monitoreo de las políticas públicas ... 170
3. Panorama de la evaluación de las políticas públicas ... 174
C. Sistemas de monitoreo y evaluación y cambio climático ... 180
1. Aportes a la conceptualización de los sistemas vinculados al cambio climático ... 180
2. Integración de la adaptación al cambio climático en las políticas públicas de América Latina y el Caribe ... 183
D. Reflexiones finales ... 186
Bibliografía ... 187

Capítulo V
Hacia un Estado moderno para abordar la crisis climática: el Estado abierto, digital y profesionalizado y las compras públicas ... 189
A. Elementos del contexto ... 191
B. América Latina y el Caribe: del gobierno abierto al Estado abierto ... 192
1. El gobierno abierto como acelerador de la acción climática ... 199
C. El gobierno digital como habilitador de las políticas de gobierno abierto ... 200
1. Encuesta de las Naciones Unidas sobre el desarrollo del gobierno electrónico ... 202
2. Panorama de la transformación digital del Estado en América Latina y el Caribe ... 206
3. Transformación digital para la acción climática ... 208
D. Profesionalización del servicio civil ... 210
1. Evaluación del desempeño de los funcionarios públicos ... 215
E. Incentivos para innovar y establecer patrones de consumo y producción sostenibles: el papel de las compras públicas en la acción climática ... 216
F. Reflexiones finales ... 222
Bibliografía ... 223

Anexo A1 ... 227

Cuadros

Cuadro 1 Efectos del cambio climático proyectados en América Latina y el Caribe ... 17
Cuadro 2 América Latina y el Caribe (17 países): riesgo para los activos y el bienestar debido a fenómenos climáticos extremos ... 18
Cuadro 3 América Latina y el Caribe: metas del Objetivo 13 según la posibilidad de cumplimiento para 2030 y porcentaje de metas analizadas ... 19
Cuadro I.1 Instrumentos de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe ... 37
Cuadro I.2 Relevancia de los sistemas de vigilancia, notificación y verificación para la mitigación y adaptación al cambio climático ... 41
Cuadro I.3 Principales instrumentos para la planificación en materia de acción climática ... 42
Cuadro I.4 América Latina y el Caribe (33 países): metas de mitigación y compromisos de adaptación establecidos en las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) ... 43

Cuadro I.5 América Latina y el Caribe (17 países): instrumentos de planificación a largo plazo, metas, objetivos e indicadores de acción climática ... 50
Cuadro I.6 Adhesión a la iniciativa Desarrollando Ciudades Resilientes 2030 (MCR2030) ... 63
Cuadro I.7 Ciudades que participan en la iniciativa Desarrollando Ciudades Resilientes 2030 (MCR2030), por etapa ... 63
Cuadro I.8 América Latina y el Caribe (14 países): municipios que participan en la iniciativa Desarrollando Ciudades Resilientes 2030 (MCR2030), por país y etapa ... 63
Cuadro II.1 Tipos de presupuestos ... 74
Cuadro II.2 Clasificaciones presupuestarias ... 77
Cuadro II.3 Formas de consulta pública y participación utilizadas por las instituciones públicas en el proceso presupuestario, 2018 ... 94
Cuadro II.4 Criterios y metodologías para la medición del gasto público en cambio climático ... 101
Cuadro II.5 América Latina y el Caribe (5 países): gasto público en cambio climático ... 103
Cuadro II.6 Chile: gasto público en cambio climático ... 104
Cuadro II.7 OCDE (24 países): metodologías e instrumentos del presupuesto verde, 2022 ... 106
Cuadro II.8 América Latina y el Caribe (9 países): certificación de bonos por la Climate Bonds Initiative y sector de los proyectos ... 110
Cuadro III.1 Ciclo de la gestión de proyectos de inversión pública: características institucionales ... 121
Cuadro III.2 América Latina (6 países): la autoridad de finanzas como ente rector de los sistemas nacionales de inversión pública ... 123
Cuadro III.3 América Latina (5 países): la autoridad de planeación como ente rector de los sistemas nacionales de inversión pública ... 123
Cuadro III.4 América Latina (2 países): la entidad de coordinación de gobierno como ente rector de los sistemas nacionales de inversión pública ... 124
Cuadro III.5 América Latina (3 países): más de una entidad de gobierno como ente rector de los sistemas nacionales de inversión pública ... 124
Cuadro III.6 América Latina (16 países): planes de inversiones ... 128
Cuadro III.7 América Latina (16 países): entidades responsables de la ejecución de las inversiones ... 135
Cuadro III.8 América Latina (13 países): incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la inversión pública ... 145
Cuadro III.9 Iniciativa de bonos climáticos *(Climate Bonds Initiative)*: criterios de inversión y alcances ambientales para recibir la certificación ... 147
Cuadro III.10 Envision: métricas asociadas a los créditos de la categoría Clima y resiliencia ... 149
Cuadro III.11 El Salvador: marco general de la Guía para la integración de consideraciones climáticas en la evaluación de impacto ambiental de proyectos ... 153
Cuadro III.12 Perú: lineamientos para la incorporación de la adaptación al cambio climático dentro del estudio de impacto ambiental detallado, tomando en cuenta las etapas del proceso ... 154
Cuadro IV.1 Sistemas de monitoreo y evaluación: principales objetivos ... 167
Cuadro IV.2 Sistema de monitoreo y evaluación: componentes ... 168
Cuadro IV.3 Monitoreo y evaluación: comparación entre las funciones ... 170
Cuadro IV.4 América Latina (12 países): experiencias de monitoreo en administraciones públicas ... 172
Cuadro IV.5 Evaluación de políticas públicas: definiciones de tipos de valoraciones ... 175
Cuadro IV.6 América Latina (8 países): experiencias de evaluación en administraciones públicas ... 177
Cuadro IV.7 Incorporación del enfoque transversal desde la mirada de la adaptación climática: preguntas básicas ... 182
Cuadro V.1 América Latina y el Caribe (15 países): miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto y planes de acción, diciembre de 2023 ... 194
Cuadro V.2 América Latina y el Caribe (9 países): planes de parlamento abierto ... 197
Cuadro V.3 América Latina y el Caribe (3 países): planes de justicia abierta ... 197
Cuadro V.4 América Latina y el Caribe (11 países): gobiernos locales que forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto ... 198
Cuadro V.5 América Latina y el Caribe (33 países): posición mundial y regional en el índice de desarrollo del gobierno electrónico de las Naciones Unidas de 2022 y cambios en relación con la encuesta anterior ... 205
Cuadro V.6 América Latina y el Caribe (20 países): institucionalidad del servicio civil y principales marcos legales ... 212
Cuadro V.7 América Latina y el Caribe (13 países): instituciones de capacitación y formación de los funcionarios públicos ... 215
Cuadro V.8 América Latina y el Caribe (18 países): sistemas de compras públicas y elementos de los sistemas de compras públicas sostenibles ... 218
Cuadro V.9 América Latina y el Caribe (12 países): bienes y servicios incluidos en los programas de compras públicas sostenibles ... 220
Cuadro V.10 América Latina y el Caribe (19 países): integración de las compras públicas sostenibles o alineadas con la acción climática en los sistemas de compras públicas ... 221
Cuadro A1.1 América Latina y el Caribe: instrumentos de planificación de largo plazo ... 229
Cuadro A1.2 América Latina y el Caribe (30 países): consejos interministeriales sobre cambio climático ... 230

Cuadro A1.3 América Latina (13 países): facultad de los ministerios de línea/competentes de traspasar fondos no utilizados y obtener préstamos para futuras asignaciones, 2013 y 2018 ... 236
Cuadro A1.4 América Latina: metodologías de formulación y evaluación de proyectos de inversión ... 237
Cuadro A1.5 América Latina (16 países): bancos de proyectos y mapas de inversiones ... 240
Cuadro A1.6 América Latina (16 países): evaluación *ex post* de proyectos de inversión ... 242
Cuadro A1.7 América Latina (13 países): incorporación de la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático en la inversión pública ... 243
Cuadro A1.8 Actividades de monitoreo y evaluación: objetos de atención ... 244
Cuadro A1.9 Tipos de evaluación, según el aspecto principal ... 244

Gráficos

Gráfico 1 América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del PIB, 1951-2023 ... 20
Gráfico I.1 América Latina y el Caribe (17 países): horizonte temporal de los instrumentos de planificación a largo plazo ... 38
Gráfico II.1 América Latina y el Caribe (18 países): dimensiones de la Encuesta de Presupuesto Abierto, 2017, 2019 y 2021 ... 96
Gráfico III.1 América Latina y el Caribe: distribución de los proyectos con metodología Envision, según financiamiento ... 150
Gráfico III.2 América Latina y el Caribe: distribución de los proyectos con metodología Envision, según sector ... 150
Gráfico III.3 América Latina y el Caribe: distribución de los proyectos con metodología Envision, por país ... 151
Gráfico V.1 América Latina y el Caribe (33 países): índice de desarrollo del gobierno electrónico de las Naciones Unidas, 2003-2022 ... 204
Gráfico V.2 América Latina y el Caribe (29 países): implementación de estrategias relacionadas con la transformación digital ... 206

Diagramas

Diagrama 1 Fases del ciclo de la gestión de políticas, planes y programas públicos ... 10
Diagrama I.1 Chile: proceso de elaboración de la política Energía 2050 ... 58
Diagrama I.2 Iniciativa Desarrollando Ciudades Resilientes 2030 (MCR2030): hoja de ruta hacia la resiliencia ... 62
Diagrama II.1 Funciones del presupuesto e incidencia en la calidad del gasto público ... 69
Diagrama II.2 Proceso presupuestario ... 70
Diagrama II.3 El presupuesto por resultados en el proceso presupuestario ... 83
Diagrama II.4 República Dominicana: vinculación del Plan Nacional Plurianual del Sector Público con el presupuesto público ... 87
Diagrama II.5 Nueva Zelandia: proceso del Presupuesto del Bienestar ... 89
Diagrama III.1 Ciclo de la gestión de la inversión pública ... 120
Diagrama III.2 Chile: experiencia en la determinación del precio social del carbono ... 140
Diagrama III.3 Costa Rica: criterios y subcriterios para definir la metodología de cálculo del precio social del carbono ... 144
Diagrama IV.1 Relaciones entre demanda y oferta de información ... 166
Diagrama IV.2 Sistema de monitoreo y evaluación: componentes ... 168
Diagrama IV.3 Evaluación: tipos de valoraciones ... 175
Diagrama IV.4 Tipos de evaluación y cadena de valor ... 176
Diagrama V.1 Herramientas de una política de gobierno abierto ... 194
Diagrama V.2 Ciclo de gestión de un plan de acción de gobierno abierto ... 195

Infografías

Infografía 1 Resumen de los cambios proyectados en las temperaturas a nivel mundial según el Sexto Informe de Evaluación del IPCC ... 15
Infografía 2 Cambios proyectados en las regiones debido al incremento del cambio climático según el Sexto Informe de Evaluación del IPCC ... 16

Recuadros

Recuadro 1 El Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático ... 13
Recuadro 2 El Acuerdo de Escazú: instrumento de los países de América Latina y el Caribe para catalizar la acción y la gobernanza climáticas ... 23
Recuadro I.1 Consejos interministeriales sobre el cambio climático en América Latina y el Caribe ... 47
Recuadro I.2 América Latina y el Caribe (5 países): experiencias de implementación de políticas orientadas por misiones ... 56
Recuadro II.1 Chile: avances en la vinculación de los programas con los clasificadores presupuestarios ... 76
Recuadro II.2 Paraguay: avances en el presupuesto por programas ... 77
Recuadro II.3 República Dominicana: reforma de los clasificadores presupuestarios ... 78
Recuadro II.4 Perú: presupuesto por resultados e incorporación de la evidencia y el trabajo intersectorial en el desarrollo de los programas presupuestarios orientados a resultados ... 85

Recuadro II.5 Chile: generación de espacio fiscal a partir de la revisión del gasto de programas públicos 92
Recuadro II.6 República Dominicana: pódcast "Hablemos de presupuesto" 97
Recuadro II.7 Portal de Transparencia Presupuestaria de México 97
Recuadro II.8 La Coalición de Ministros de Finanzas para la Acción Climática y los Principios de Helsinki 99
Recuadro II.9 América Latina y el Caribe (5 países): comités de coordinación técnica y política de la respuesta climática con participación de los ministerios de hacienda, planificación o finanzas 99
Recuadro II.10 Marco conceptual para la clasificación y medición del gasto público en cambio climático 100
Recuadro II.11 Marco de Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas para el Cambio Climático (PEFA Clima) 102
Recuadro II.12 República Dominicana y Costa Rica: desafíos y lecciones aprendidas de la utilización del marco conceptual para la clasificación del gasto público en cambio climático 105
Recuadro II.13 Ecuador y México: casos de buenas prácticas en materia de presupuesto participativo verde 108
Recuadro II.14 Colombia: sistema de vigilancia, notificación y verificación del financiamiento climático 111
Recuadro III.1 Sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) 120
Recuadro III.2 Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe 124
Recuadro III.3 Iniciativa regional "Precio social del carbono en la evaluación de los proyectos de inversión pública en América Latina y el Caribe" 126
Recuadro III.4 Chile: Atlas de Riesgos Climáticos y Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental 132
Recuadro III.5 América Latina y el Caribe: planes de reactivación económica pospandemia y criterios ambientales 133
Recuadro III.6 Comunidad del Caribe (CARICOM) y Programa Regional del Pacífico Sur para el Medio Ambiente (SPREP): guía para incorporar la adaptación al cambio climático en la evaluación del impacto ambiental 152
Recuadro III.7 Chile: Guía metodológica para la consideración del cambio climático en el SEIA 154
Recuadro IV.1 Desafíos técnico-metodológicos vinculados a los sistemas de monitoreo y evaluación sensibles al cambio climático: resumen ilustrativo 183
Recuadro V.1 América Latina y el Caribe (4 países): aceleración de la acción por el clima (ODS 13) mediante políticas con enfoque de gobierno abierto 196
Recuadro V.2 Ejemplos de iniciativas orientadas a la acción climática que pueden adoptarse en los planes de gobierno abierto nacionales y subnacionales en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) 200
Recuadro V.3 El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la modernización de las administraciones públicas 211
Recuadro V.4 América Latina y el Caribe (3 países): ejemplos de incentivos ligados al desempeño institucional, programas de mejoramiento de la gestión pública y metas de eficiencia institucional 216
Recuadro V.5 Principales mecanismos para impulsar prácticas sostenibles en las compras públicas 217

Mapa

Mapa I.1 América Latina y el Caribe: entidades responsables de la planificación 37

Introducción

En el *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe* se sistematizan y resumen los principales avances y desafíos de los países de la región en los diversos ámbitos de la gestión pública. La premisa es que "Un Estado orientado al desarrollo inclusivo y sostenible tiene la capacidad de formular e implementar estrategias para alcanzar metas económicas, sociales y ambientales, apoyándose sobre instituciones públicas eficientes y eficaces que operan con probidad, transparencia y un alto grado de rendición de cuentas. (…) La capacidad institucional de los gobiernos —la administración pública— se cimenta sobre procesos de fortalecimiento de los sistemas de gestión pública y del capital humano en el sector público" (CEPAL, 2018).

Las políticas públicas corresponden a los cursos de acción o inacción del Estado para dar respuesta a los problemas públicos y buscan establecer condiciones y directrices para el cumplimiento de los objetivos propuestos. Pueden ser sectoriales, intersectoriales o transversales, según el contenido y el enfoque adoptado[1]. Ello debe ir de la mano de un modelo de gestión pública de calidad, orientado al desarrollo, que incluya la provisión de bienes y servicios públicos de manera efectiva, eficiente y oportuna.

Como se ha planteado en ediciones anteriores del *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*, los elementos clave del ciclo de la gestión pública para el desarrollo sostenible se enmarcan en tres campos conceptuales complementarios. El primero se refiere a la calidad de las finanzas públicas y las funciones de la política fiscal dentro de un Estado moderno. Esto incluye el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, con el objetivo de aumentar el potencial de crecimiento de la economía y, en el caso de América Latina y el Caribe, asegurar niveles crecientes de equidad distributiva.

El segundo se relaciona con la internalización de los modelos conceptuales de la gestión por resultados vigentes a nivel regional en los asuntos públicos, que tiene en cuenta los conceptos de relación calidad-precio (*value for money*) y rendición de cuentas (*accountability*). El primero indica el compromiso explícito de garantizar la obtención de los mejores resultados posibles con los recursos públicos asignados y el segundo alude a que el gobierno debe hacerse responsable de los resultados logrados (o no) mediante su actuación. En general, este último concepto está asociado con el necesario control social y la transparencia —tanto dentro del gobierno como hacia los actores de la sociedad civil, el sector privado y la comunidad internacional— respecto de las decisiones, los productos, el gasto, las políticas y las acciones públicas, incluida su forma de administración, gestión, implementación y eventual evaluación.

El tercer campo conceptual corresponde a la lógica de la cadena de producción de valor público (insumos, procesos, productos, resultados e impactos), en la que los resultados finales o impactos se refieren a los efectos de las políticas públicas en la ciudadanía, la sociedad y el país; la administración pública tiene las atribuciones, competencias y responsabilidades directas necesarias para organizar las fases de producción relacionadas con los insumos, los procesos y los productos para el logro de los resultados.

En este marco, la gestión pública para el desarrollo supone la planificación, la movilización, el despliegue, la organización y la transformación de recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y metodológicos para proveer, asignar y distribuir bienes y servicios públicos. De esta forma, se solucionan problemas y satisfacen necesidades, con resultados significativos para la sociedad y el país, coherentes con los objetivos gubernamentales, en forma eficiente, eficaz y equitativa, creando valor público para la sociedad como colectivo[2].

---

1 Al respecto, véanse Lahera (2003), Cejudo y Michel (2016), Chuaire y Scartascini (2014) y Lerda, Acquatella y Gómez (2003).

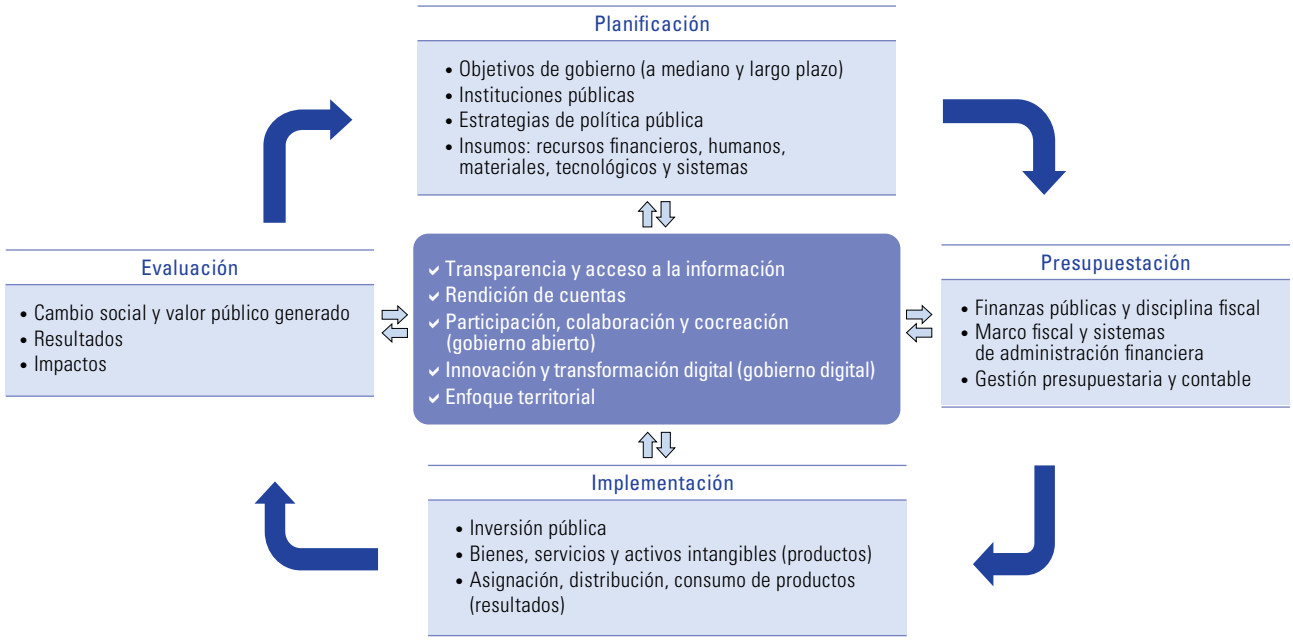
2 El valor público entendido como valor que la ciudadanía da a los bienes y servicios proporcionados por el Estado si estos logran satisfacer una necesidad sentida con calidad y oportunidad.

El ciclo de la gestión pública para el desarrollo sostenible contempla desde la planificación y el financiamiento hasta la producción de los bienes y servicios públicos, incluidas las funciones públicas de regulación y provisión directa de servicios públicos, la internalización del cambio originado por la actuación pública (valor público) en la sociedad y la rendición de cuentas al respecto.

Este proceso de producción de resultados y valor público ocurre en red, por medio del conjunto de instituciones y funciones de las entidades públicas y, en ocasiones, de manera colaborativa con los actores de la sociedad civil, incluidos el sector académico, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, entre otros, que coproducen los resultados del desarrollo. Por lo tanto, los temas de gobernanza relativos a la organización, coordinación y supervisión de las relaciones entre actores, el intercambio de información y las responsabilidades son factores críticos en la implementación de las políticas públicas concertadas y planificadas por los Estados.

El proceso se divide en cuatro etapas, a saber: la etapa de planificación incluye la definición de los objetivos estratégicos y la alineación de las metas sectoriales y los respectivos programas y proyectos públicos para lograrlos; el ejercicio de presupuestación incorpora la situación fiscal de ingresos y egresos, con la asignación y el uso de los recursos públicos como herramienta para el logro de los resultados esperados; la ejecución de las políticas, especialmente mediante la implementación de programas estratégicos, la definición de normas, la ejecución de proyectos de inversión pública y la producción de bienes y servicios para la ciudadanía, y el seguimiento y la evaluación, que se realizan a lo largo de todo el ciclo de ejecución. En el modelo cíclico de la administración pública se asume que se aprende de lo que se hace, de manera que esta función se vuelve transversal y retroalimenta los procesos de planificación, presupuesto y ejecución o producción de bienes y servicios. Asimismo, proporciona insumos para la rendición de cuentas a los distintos actores de la sociedad. En ese sentido, una gestión pública de calidad innova sobre sí misma, buscando niveles cada vez mayores de efectividad para el desarrollo. Por último, en la gestión pública se deben considerar elementos transversales y fundamentales para obtener los resultados esperados, como el gobierno abierto y el gobierno digital y la territorialización de las políticas (véase el diagrama 1).

Diagrama 1
Fases del ciclo de la gestión de políticas, planes y programas públicos



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

El gobierno (o Estado) abierto es un nuevo paradigma de gestión pública que, a partir de los principios de transparencia, participación y colaboración ciudadana, promueve la apertura y la accesibilidad de la información gubernamental, así como la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones y la definición de políticas públicas. Se reconoce que todas las personas, incluidos los grupos vulnerables, son titulares de derechos y agentes de cambio y, por lo tanto, se debe garantizar su derecho a participar de manera informada y efectiva en la vida pública. Representa un cambio en la interacción del Estado y la ciudadanía. Según este enfoque, la ciudadanía ya no es un objeto de las políticas públicas, sino un sujeto de derechos (CEPAL, 2021b y 2018).

En América Latina y el Caribe, la difusión del paradigma del Estado abierto ha avanzado de la mano de la Alianza para el Gobierno Abierto, una iniciativa voluntaria mundial en la que actualmente participan 15 países de la región. En conjunto, esta ha facilitado la cocreación —entre el Estado y la ciudadanía— de 69 planes de acción en la última década. La transformación digital del gobierno, en tanto, ha sido y continuará siendo un gran medio para promover la adopción del paradigma del Estado abierto, al acercar el Estado a la ciudadanía. La transformación digital de la gestión pública afecta toda la arquitectura institucional —desde las propuestas de valor en los productos estratégicos y los modelos operacionales de los procesos hasta los sistemas tecnológicos que los sostienen, el trabajo de los funcionarios y la interacción con los usuarios— y continuará generando cambios. Por otra parte, el enfoque territorial permite articular sectores, conocer las prioridades de las comunidades locales y abordar las desigualdades presentes en la región[3].

La complejidad de los desafíos nacionales, regionales y mundiales que hoy enfrenta el planeta —como la profundización de la crisis climática, las dificultades en el ámbito económico y social causadas por la pandemia de COVID-19 y la crisis social que enfrentan diversos países (acentuadas por la guerra entre la Federación de Rusia y Ucrania)— incrementa la necesidad de una gestión pública de calidad, con una mirada integral y a largo plazo y una administración eficaz y eficiente de los recursos del Estado.

En esta edición del *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe* se abordan específicamente las oportunidades, los avances y los desafíos desde la perspectiva de la gestión pública para una transformación que integre la acción climática, entendida como la labor tanto para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) causantes del calentamiento global, como para fortalecer la resiliencia y la adaptación a los efectos físicos del cambio climático.

En efecto, es imperativo incorporar acciones para abordar el desafío climático en todos los procesos y las relaciones de la gestión pública. Ello incluye acciones para mejorar y alinear la planificación pública y la gobernanza con las metas climáticas a mediano y largo plazo; asignar y asegurar presupuestos adecuados; eliminar o mitigar los problemas y las tendencias negativas y promover o desalentar ciertos comportamientos, haciéndose cargo de las posibles compensaciones; avanzar en el desarrollo de infraestructura e inversión pública resiliente al clima evitando candados (*lock-in)* tecnológicos[4]; realizar el debido seguimiento y la evaluación de las políticas públicas relativas a los objetivos climáticos y crear o mejorar algunas funciones públicas para lograrlo. Todo ello debe implementarse en un marco de

[3] Véase un análisis de la importancia del enfoque territorial en las políticas públicas y la magnitud y las tendencias de las desigualdades territoriales en América Latina y el Caribe en Genta y otros (2022).

[4] En el contexto del cambio climático, se refiere a la materialización de inversiones, por ejemplo, en sistemas intensivos en combustibles fósiles o infraestructura no resiliente al clima que, en virtud de su largo plazo, retrasan o impiden la transición hacia alternativas coherentes con las metas climáticas y, por lo tanto, ponen en peligro la acción climática.

transparencia y colaboración entre los distintos actores de la sociedad, de modo que las intervenciones que se realicen aborden adecuadamente los desafíos de todas las personas, en particular aquellas en situación de vulnerabilidad, y de las próximas generaciones.

Como se advierte en el Sexto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), para una acción climática eficaz se requieren el compromiso político, una gobernanza multinivel bien alineada, marcos institucionales, leyes, políticas y estrategias y un mayor acceso al financiamiento y la tecnología (IPCC, 2023)[5]. El establecimiento de objetivos claros, la coordinación de múltiples ámbitos políticos y los procesos de gobernanza inclusivos facilitan la acción climática eficaz. Si se amplían y se aplican exhaustivamente, los instrumentos reguladores y económicos pueden contribuir a la drástica reducción de las emisiones de GEI y la resiliencia climática[6]. Todo ello pone a la gestión pública en el centro de la transformación para abordar la urgencia climática.

A. Acción climática con sentido de urgencia[7]

En el Sexto Informe de Evaluación del IPCC se establece claramente que las actividades humanas (sobre todo por medio de las emisiones de GEI) son una causa inequívoca del calentamiento global y que en 2011-2020 la temperatura de la superficie del planeta alcanzaría 1,1 °C por encima del promedio registrado en el período 1850-1900 (IPCC, 2023). Las emisiones mundiales de GEI han aumentado de manera constante, con contribuciones históricas y actuales desiguales entre regiones, entre países y dentro de ellos y entre individuos, derivadas del uso insostenible de la energía, el uso de la tierra y el cambio de uso de la tierra, los estilos de vida y los patrones de consumo y producción.

Los cambios han sido rápidos y generalizados. El cambio climático provocado por el ser humano ya está generando fenómenos meteorológicos y climáticos extremos en todas las regiones del planeta, con efectos adversos generalizados y pérdidas y daños para la naturaleza y las personas. Las comunidades vulnerables, que históricamente son las que menos han contribuido al cambio climático actual, se ven afectadas de forma desproporcionada.

El cambio climático es una emergencia mundial que va más allá de las fronteras nacionales. Se trata de un problema que exige soluciones coordinadas en todos los niveles y cooperación internacional para ayudar a los países a avanzar hacia una economía con bajas emisiones de carbono y fortalecer la resiliencia y la adaptación. Para abordar el cambio climático y sus efectos negativos, los líderes mundiales que participaron en el 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, realizado en París en 2015, celebraron el histórico Acuerdo de París, que establece objetivos a largo plazo como guía para todas las naciones (véase el recuadro 1).

---

5 El IPCC fue creado en 1998 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con el objetivo de ofrecer asesoramiento científico y técnico a la comunidad mundial sobre la materia, en particular a las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Desde el inicio de su labor, ha preparado seis informes de evaluación de varios volúmenes. Véase [en línea] https://www.ipcc.ch/languages-2/spanish/.

6 Véase al respecto [en línea] https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/resources/spm-headline-statements.

7 Esta sección se basa fundamentalmente en los últimos informes del IPCC. Véase [en línea] https://www.ipcc.ch/reports/.

Recuadro 1
El Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

El Acuerdo de París, adoptado en el 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 2015 establece objetivos a largo plazo como guía para todas las naciones: reducir sustancialmente las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 ˚C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 ˚C, revisar los compromisos de los países cada cinco años, ofrecer financiación a los países en desarrollo para mitigar el cambio climático, fortalecer la resiliencia y aumentar su capacidad de adaptación al cambio climático.

Se trata de un tratado internacional legalmente vinculante que entró en vigor el 4 de noviembre de 2016 y del que actualmente forman parte 194 países y la Unión Europea. En el Acuerdo de París, las partes se comprometen a reducir sus emisiones de GEI y colaborar a fin de adaptarse al cambio climático y se hace un llamado a estos países para que aumenten sus compromisos con el tiempo. El acuerdo proporciona a los países desarrollados una guía para ayudar a las naciones en desarrollo a mitigar y adaptarse al cambio climático y crea un marco para el control y la transparencia de la información sobre los objetivos climáticos de los países.

El acuerdo proporciona además un marco duradero para dirigir la labor internacional en las décadas siguientes y señala el comienzo de un cambio hacia un mundo con cero emisiones netas. La puesta en práctica del Acuerdo de París también es esencial para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), pues ofrece una hoja de ruta para las medidas climáticas que reducirán las emisiones y aumentarán la resiliencia al clima. El acuerdo se implementa en ciclos de cinco años, con acciones nacionales progresivamente más ambiciosas en materia climática. Se prevé que, cada cinco años, los países muestren un plan nacional actualizado de acción climática, denominado contribución determinada a nivel nacional (CDN). Mediante las CDN, los países comunican las medidas que tomarán para reducir sus emisiones de GEI a fin de alcanzar los objetivos del Acuerdo de París y para desarrollar la resiliencia necesaria para adaptarse a los efectos del aumento de las temperaturas. El aumento del nivel de ambición requerido supone un desafío muy grande debido a los grandes cambios tecnológicos y sociales en curso y a los recursos financieros que se necesitarían en todos los sectores de la economía.

Para enmarcar mejor las iniciativas dirigidas a lograr el objetivo a largo plazo, el Acuerdo de París invita a los países a formular sus estrategias climáticas a largo plazo que, a diferencia de las CDN, no son obligatorias. Visto el aumento del nivel de ambición en cada una de las siguientes versiones, estas estrategias se conocen como "mecanismo de aumento de ambición del Acuerdo de París".

El Acuerdo de París establece requisitos con respecto a la transparencia de los compromisos adoptados, desde el progreso en la implementación de las CDN y los sistemas de seguimiento y evaluación correspondientes hasta la medición de los efectos y la adaptación relacionada con su cumplimiento. Existe una serie de requisitos relativos al marco de transparencia mejorado que incluyen, entre otros: utilizar principios de transparencia, exactitud, integridad, consistencia y comparabilidad; evitar cargas innecesarias a las partes; dar flexibilidad a los países en desarrollo que la necesiten; mantener la frecuencia y la calidad de la información; asegurar la integridad ambiental y facilitar la mejora continua.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "El Acuerdo de París" [en línea] https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement; y P. Bofill, "Aumento de la ambición en la adaptación al cambio climático en América Latina y el Caribe: necesidad de métricas comunes", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/7), Santiago, CEPAL, 2022.

En el Sexto Informe de Evaluación también se indica que la planificación y la aplicación de medidas de adaptación han progresado en todos los sectores y las regiones, con beneficios documentados y eficacia variable. A pesar de los avances, existen algunas lagunas en la adaptación que, de mantenerse el ritmo actual de adopción de medidas, seguirán aumentando. En algunos ecosistemas y regiones se han alcanzado los límites rígidos y blandos de la adaptación[8]. Por otra parte, en algunos sectores y regiones se

[8] Por límites a la adaptación se entiende el punto en que los objetivos de un agente (o las necesidades de un sistema) no pueden asegurarse frente a los riesgos intolerables mediante medidas de adaptación. En este contexto, los límites rígidos a la adaptación suponen la imposibilidad de adoptar medidas de adaptación para evitar riesgos intolerables, mientras los límites blandos indican que no se dispone de opciones para evitar riesgos intolerables mediante medidas de adaptación (IPCC, 2018a).

están adoptando medidas adaptativas incorrectas (mala adaptación)[9]. Los actuales flujos financieros mundiales para la adaptación son insuficientes y limitan la aplicación de las opciones de adaptación, especialmente en los países en desarrollo.

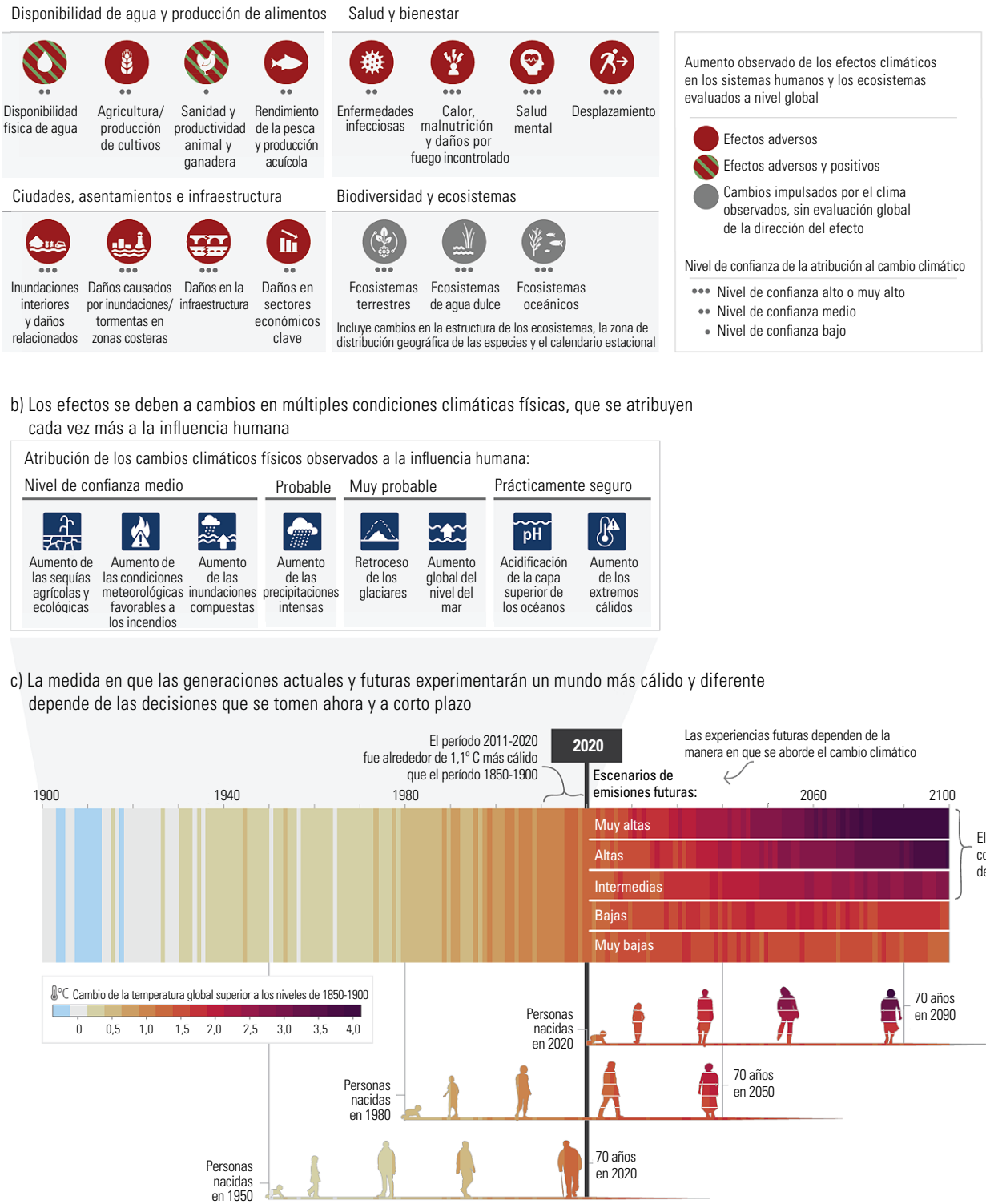
Pese a que las políticas y las leyes que abordan la mitigación se han ampliado, siguen siendo insuficientes pues, vistas las emisiones mundiales de GEI en 2030 implícitas en las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) anunciadas en octubre de 2021, es probable que el aumento de la temperatura media mundial supere 1,5 °C en el siglo XXI y las dificultades para limitarlo por debajo de 2 °C sean mayores. Las emisiones previstas en las políticas aplicadas y las de las CDN presentan diferencias y los flujos financieros son insuficientes para cumplir los objetivos climáticos en todos los sectores y las regiones. El mantenimiento de las emisiones de GEI provocará un aumento del calentamiento global, y la mejor estimación es limitar el alza a un 1,5 °C en el corto plazo, a partir de los escenarios considerados y las trayectorias modeladas. Cada incremento de la temperatura media mundial intensificará peligros múltiples y concurrentes. La reducción profunda, rápida y sostenida de las emisiones de GEI provocaría una desaceleración perceptible del calentamiento global en unas dos décadas y cambios perceptibles en la composición atmosférica en unos pocos años. Cualquiera sea el nivel de calentamiento futuro, muchos riesgos relacionados con el clima son superiores a los evaluados en el Quinto Informe de Evaluación del IPCC y los efectos previstos a largo plazo son varias veces superiores a los observados actualmente. Los riesgos y los efectos adversos previstos, así como las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático, aumentan con cada incremento de la temperatura media mundial. La creciente interacción entre los riesgos climáticos y no climáticos creará riesgos compuestos y en cascada que incrementarán su complejidad y las dificultades para gestionarlos.

Si bien algunos cambios futuros son inevitables o irreversibles, pueden limitarse mediante una reducción profunda, rápida y sostenida de las emisiones mundiales de GEI. La probabilidad de que se produzcan cambios bruscos o irreversibles aumenta con los niveles más altos de calentamiento global.

Con el aumento de las temperaturas, las opciones de adaptación viables y eficaces se verán limitadas y serán menos eficaces, las pérdidas y los daños aumentarán y otros sistemas humanos y naturales alcanzarán los límites de adaptación. La mala adaptación puede evitarse mediante la planificación y la aplicación flexible, multisectorial, inclusiva y a largo plazo de las medidas de adaptación, con beneficios colaterales para muchos sectores y sistemas. En las infografías 1 y 2 se resumen los cambios proyectados en las temperaturas a nivel mundial.

[9] Medidas que pueden conducir a un mayor riesgo de resultados adversos en relación con el clima (por ejemplo, mediante un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero), una mayor vulnerabilidad al cambio climático o un menor bienestar, en el presente o en el futuro. La mala adaptación generalmente es una consecuencia imprevista (IPCC, 2018a).

Infografía 1
Resumen de los cambios proyectados en las temperaturas a nivel mundial según el Sexto Informe de Evaluación del IPCC



Fuente: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), "Summary for policymakers", *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change,* Ginebra, 2023.

Infografía 2
Cambios proyectados en las regiones debido al incremento del cambio climático según el Sexto Informe de Evaluación del IPCC

Con cada incremento del calentamiento global, los cambios regionales en el clima medio y los extremos se vuelven más generalizados y pronunciados

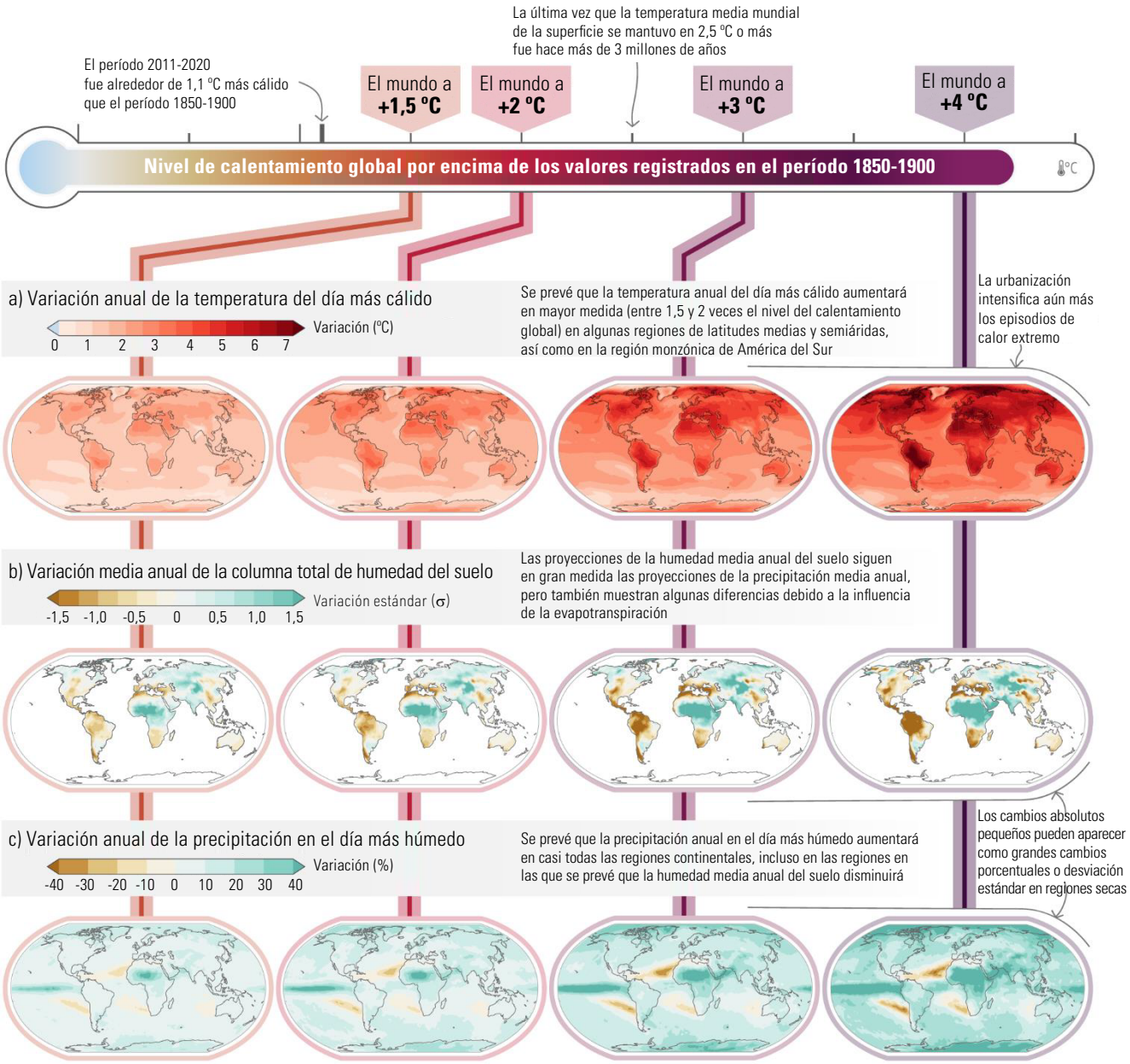


Gráfico SPM.2: Cambios previstos de la temperatura máxima diaria anual, la media anual de la columna total de humedad del suelo y la precipitación máxima anual en un día con niveles de calentamiento global de 1,5 °C, 2 °C, 3 °C y 4 °C con respecto al período 1850-1900. Proyección a) de la variación de la temperatura diaria máxima anual, b) de la media anual de la columna total de humedad del suelo.

Fuente: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), "Summary for policymakers", *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Ginebra, 2023.

1. Urgencia climática en América Latina y el Caribe: una región vulnerable

En el Sexto Informe de Evaluación se manifiesta claramente la urgencia de dedicarse a la acción climática a corto plazo y se establece que el tiempo disponible para asegurar un futuro habitable y sostenible para todos se terminará rápidamente. Las decisiones y acciones que se tomen en esta década tendrán repercusiones ahora y durante miles de años. Este mensaje es aún más relevante en el caso de América Latina y el Caribe, porque es una región sumamente vulnerable a los efectos físicos del cambio climático.

De hecho, a pesar de que América Latina y el Caribe solo genera el 10% de las emisiones mundiales de GEI, es mucho más vulnerable a sus efectos que los principales países y regiones emisores a nivel mundial. Centroamérica y el Caribe se destacan como dos subregiones con gran asimetría entre la proporción de emisiones generadas y la vulnerabilidad a sus efectos. El Caribe es particularmente vulnerable en términos ambientales y, como ha señalado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021a y 2023a), en el período 2000-2021 sufrió al menos 326 desastres relacionados con peligros naturales. También se observa el blanqueamiento de corales, una mayor incidencia del sargazo y el aumento del nivel del mar. Todo ello representa enormes amenazas económicas para el Caribe, dada la gran dependencia de la subregión de los recursos y servicios ambientales, en particular costeros, para sustentar su economía, basada sobre todo en el turismo y la agricultura. La región es muy susceptible a la sequía, las inundaciones y las tormentas[10]. En el cuadro 1 se resumen los efectos del cambio climático proyectados para América Latina y el Caribe.

Cuadro 1
Efectos del cambio climático proyectados en América Latina y el Caribe

Efectos regionales del cambio climático	Referencias
Aumento de las precipitaciones en verano en el sudeste de América del Sur (norte de la Argentina, el Paraguay, el Uruguay y sur del Brasil).	Chou (2014), Marengo y otros (2009a, 2009b y 2011)
Disminución de las precipitaciones en el territorio sur de la Cordillera de los Andes (Chile y la Argentina).	Vera y otros (2006); Núñez, Solman y Cabré (2009); Magrin y otros (2014)
Disminución de las precipitaciones en la Amazonia este y el nordeste del Brasil.	Chou (2014), Marengo y otros (2009a, 2009b y 2011); Magrin y otros (2014); Da Rocha y otros (2014)
Aumento de las precipitaciones en la costa norte del Perú y el Ecuador y en la Amazonia oeste.	Marengo y otros (2009a, 2009b y 2011); Magrin y otros (2014)
Disminución de las precipitaciones en Centroamérica y México.	Karmalkar, Bradley y Diaz (2011); Hidalgo y otros (2013); Magrin y otros (2014)
Aumento de las temperaturas en América del Sur, México, Centroamérica y el Caribe.	Marengo y otros (2009b); Karmalkar, Bradley y Diaz (2011); Angeles y otros (2007); Magrin y otros (2014)
Fenómenos extremos: – Aumento de las sequías en la Amazonia este y el nordeste del Brasil. – Aumento de los fenómenos extremos de precipitaciones en el sudeste del Brasil, la Amazonia oeste, el noroeste del Perú y el Ecuador. – Aumento de los huracanes y las tormentas tropicales en la región del Caribe.	Magrin y otros (2014); Goldberg y otros (2001); Landsea y otros (2010)
Impacto en las costas: – Aumento de las inundaciones extremas en la costa sur del Brasil y la región del Caribe – Erosión generalizada en las playas de la región del Caribe y el norte del Brasil debido al aumento del nivel del mar	CEPAL/Universidad de Cantabria (2015)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de P. Bofill, "Aumento de la ambición en la adaptación al cambio climático en América Latina y el Caribe: necesidad de métricas comunes", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/7), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Universidad de Cantabria, *Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: dinámicas, tendencias y variabilidad climática* (LC/W.447/Rev.1), Santiago, 2015; S. C. Chou y otros, "Assessment of climate change over South America under RCP 4.5 and 8.5 downscaling scenarios", American Journal of Climate Change, vol. 3, Nº 5, 2014; ,G. O. Magrin y otros, "Central and South America", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change,* Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), V. R. Barros y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2014; J. A. Marengo y otros, "The drought of 2010 in the context of historical droughts in the Amazon region", *Geophysical Research Letters,* vol. 38, Nº 12, 2011; J. A. Marengo y otros, "Future change of temperature and precipitation extremes in South America as derived from the PRECIS regional climate modeling system", *International Journal of Climatology*, vol.29, Nº 15, 2009a; J. A. Marengo y otros, "Future change of climate in South America in the late twenty-first century: intercomparison of scenarios from three regional climate models", *Climate Dynamics,* vol. 35, Nº 6, 2009b; C. Vera y otros, "Climate change scenarios for seasonal precipitation in South America from IPCC-AR4 models", *Geophysical Research Letters,* vol. 33, Nº 13, 2006; M. Núñez, S. Solman y M. F. Cabré, "Regional climate change experiments over southern South America. II: Climate change scenarios in the late twenty-first century", *Climate Dynamics,* vol. 32, Nº 7-8, 2009; R. P. Da Rocha y otros, "Interannual variability associated with ENSO: present and future climate projections of RegCM4 for South America-CORDEX domain", *Climatic Change,* vol. 125, Nº 11, 2014; A. V. Karmalkar, R. S. Bradley y H. F. Diaz, H. F., "Climate change in Central America and Mexico: regional climate model validation and climate change projections", *Climate Dynamics,* vol. 37, Nº 3-4, 2011; H. Hidalgo, "Hydrological climate change projections for Central America", *Journal of Hydrology,* vol. 495, 2013; M. Angeles y otros, "Predictions of future climate change in the Caribbean region using global general circulation models", *International Journal of Climatology,* vol. 27, Nº 5, 2007; S. Goldberg y otros, "The recent increase in Atlantic hurricane activity: causes and implications", *Science,* vol. 293, Nº 5529, 2001; C. Landsea y otros, "Impact of duration thresholds on Atlantic tropical cyclone counts", *Journal of Climate,* vol. 23, Nº 10, 2010.

[10] Véase el índice de adaptación global de la Universidad de Notre Dame [en línea] https://gain.nd.edu/our-work/country-index/.

Tanto la CEPAL (2015) como el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (GFDRR, s/f) estiman que las sequías contribuyen a una pérdida económica regional equivalente al 1% del producto interno bruto (PIB) debido, sobre todo, a los efectos en los sectores agrícola y manufacturero. Al incluir las actividades que se apoyan en estos activos, el impacto es mucho mayor (2,03% del PIB).

En promedio, los países de América Latina han perdido el 1,7% de su PIB anual debido a los desastres climáticos en las dos últimas décadas (Mena-Carrasco y Dufey, 2021). En el Caribe, esta cifra alcanza casi el 3% del PIB. En los últimos años, países como Granada y las Bahamas han sufrido huracanes que han generado pérdidas declaradas por los seguros que pueden superar la totalidad de su PIB anual (Ötker y Srinivasan, 2018). Los países del Caribe se enfrentan a la amenaza de perturbaciones meteorológicas cada vez más frecuentes e intensas, que superan con creces las de otros pequeños estados insulares y países continentales. Además, su condición de países de renta media les dificulta acceder a la ayuda al desarrollo e impide reconstruir mejor en previsión de la próxima catástrofe natural. En el cuadro 2 se muestra el riesgo para los activos y el bienestar asociado a fenómenos climáticos extremos en 17 países de América Latina y el Caribe.

Cuadro 2
América Latina y el Caribe (17 países): riesgo para los activos y el bienestar debido a fenómenos climáticos extremos
(En porcentajes)

País	Riesgo sobre los activos	Riesgo sobre el bienestar
Argentina	0,44	0,78
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,50	1,01
Brasil	0,19	0,30
Chile	0,97	1,79
Colombia	1,37	3,04
Ecuador	1,94	2,93
El Salvador	2,70	4,15
Guatemala	0,66	2,69
Honduras	2,79	6,00
Jamaica	1,46	2,56
México	0,14	0,25
Panamá	0,22	0,44
Paraguay	0,19	0,38
Perú	2,10	5,24
República Dominicana	1,18	1,85
Uruguay	0,06	0,10
Venezuela (República Bolivariana de)	0,62	1,00
Promedio América Latina y el Caribe	**1,03**	**2,03**
Promedio mundial	**0,63**	**1,07**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Mena-Carrasco y A. Dufey, "A green and resilient recovery for Latin America", Global Center on Adaptation (GCA), 2021; y Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (GFDRR), "Unbreakable Resilience Indicator" [en línea] https://unbreakable.gfdrr.org/countrytool.

Estas estimaciones suelen centrarse en el impacto económico de las inundaciones en la infraestructura y tienden a subestimar otros costos del cambio climático, en particular de las sequías y la escasez de agua. México y Chile se encuentran entre los países con mayor estrés hídrico. Algunas regiones de Chile, México, el Perú, la Argentina, Guatemala, El Salvador y la República Bolivariana de Venezuela presentan un estrés hídrico extremo, que se acentuará ante escenarios climáticos de menor precipitación. Los glaciares andinos, que son importantes fuentes de agua, han perdido una gran cantidad de masa en las últimas dos décadas (Dussaillant y otros, 2019; IPCC, 2018b).

Esta compleja situación se da en un contexto en el que los efectos del cambio climático ya afectan los ecosistemas, los medios de subsistencia y especialmente a las personas más pobres y vulnerables. En general, las personas pobres son más vulnerables al impacto negativo del cambio climático, mientras que su contribución a las emisiones de GEI es menor que la de los grupos que perciben mayores ingresos. Los efectos físicos del cambio climático multiplican los riesgos ya existentes y sus consecuencias, como la sequía y la mayor frecuencia de desastres naturales, que afectan más duramente a los más vulnerables. Un aspecto particularmente significativo de los efectos regresivos del cambio climático es el aumento de los niveles de pobreza en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023a).

La implementación de las medidas necesarias para abordar el desafío climático, en particular en América Latina y el Caribe, es muy compleja, como se desprende del reciente informe de la CEPAL sobre el progreso con respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (CEPAL, 2023a). En efecto, las noticias en relación con el Objetivo 13 —que consiste en "Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos" y busca introducir el cambio climático como cuestión primordial en las políticas, las estrategias y los planes de los países, las empresas y la sociedad civil, a fin de mejorar la respuesta a los problemas que genera e impulsar la educación y la sensibilización de toda la población en relación con el fenómeno— no son muy alentadoras (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
América Latina y el Caribe: metas del Objetivo 13 según la posibilidad de cumplimiento para 2030 y porcentaje de metas analizadas[a]

ODS 13

Región	Metas			Porcentaje de metas analizadas
América Latina y el Caribe	13,2	13,3		
Centroamérica y México		13,3	13,2	
Centroamérica	13,2	13,3		
América del Sur	13,2	13,3		
El Caribe		13,3	13,2	

- La tendencia se aleja de la meta
- La tendencia es correcta, pero el avance es demasiado lento para alcanzar la meta
- La meta se alcanzó o es probable que se alcance con la tendencia actual

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3), Santiago, 2023.

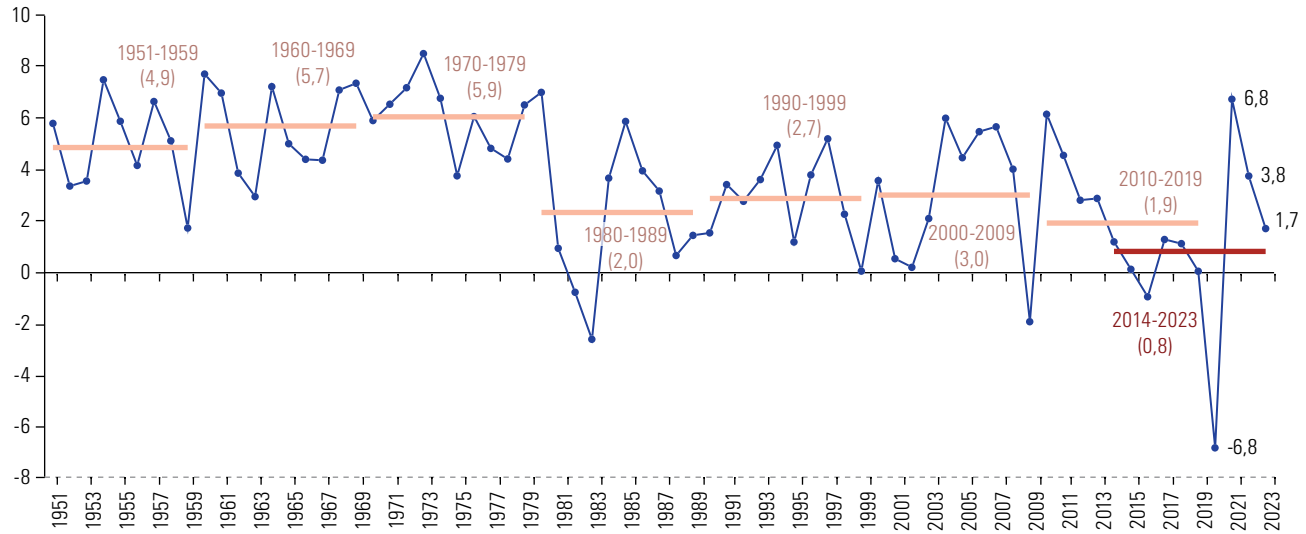
[a] En las subregiones no se han incluido todas las metas debido a que no había datos suficientes para proyectar los indicadores y hacer la clasificación del "semáforo". Las metas 13.2 y 13.3 corresponden a "Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales" y "Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana", respectivamente.

2. Recuperación pospandémica transformadora y acción climática para impulsar el cambio estructural

La emergencia sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 reveló la fragilidad de la sociedad, al llevar al límite la capacidad de los sistemas de salud y cobrar la vida de millones de personas. Las medidas de confinamiento adoptadas para reducir la propagación del virus provocaron una crisis económica a nivel mundial, con importantes

consecuencias en los ingresos, la salud mental y la calidad de vida de millones de trabajadores y sus familias. Nunca hubo tantos países en recesión al mismo tiempo. Se estima que, en 2020, la contracción de la economía fue del 6% a nivel mundial y del 6,8% en América Latina y el Caribe, algo que no sucedía desde la Segunda Guerra Mundial (CEPAL, 2023a) (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del PIB, 1951-2023
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
Nota: La cifra de 2022 es una estimación y la de 2023 una proyección.

Los costos económicos y sociales sin precedentes de la crisis sanitaria se sumaron a las graves inequidades que aquejan a la región en numerosas esferas, incluidas la inequidad territorial y su dimensión ambiental y climática y la inequidad de género (CEPAL, 2021b; Mena-Carrasco y Dufey, 2021). De acuerdo con la CEPAL, la crisis sanitaria dejó "secuelas profundas que revirtieron avances en objetivos sociales clave como los referentes al empleo, la pobreza y la desigualdad a causa de la destrucción de capacidades productivas y humanas, que afectaron en mayor proporción a las mujeres, reforzando las desigualdades de género, y que exacerbaron además los problemas estructurales de larga data de la región" (CEPAL, 2023b).

Se trata de una crisis compuesta, pues los efectos de la pandemia se añadieron a los de la crisis climática que afecta a todo el planeta. Si bien presentan algunas similitudes, la gran diferencia radica en que los efectos del cambio climático son más profundos, a más largo plazo y tienen consecuencias más graves (Kompas, Ha Pham y Nhu Che, 2019). Más aún, los efectos de la crisis climática y la pandemia se suman a los de la crisis social observada en numerosos países de la región, a los que ahora, se suma el impacto del conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania y de la inflación mundial. Con todo, la CEPAL indica que "América Latina y el Caribe completará este año un decenio de bajísimo crecimiento, que tiene su correlato en bajas tasas de inversión y un aumento insuficiente del empleo y de la productividad. Además, en los últimos años el crecimiento de las tasas de interés ha dificultado las políticas expansivas que se requieren para dinamizar la economía" (CEPAL, 2023b).

Por otra parte, una de las grandes lecciones de la pandemia de COVID-19 ha sido la importancia de la acción de los gobiernos, incluida la gestión pública, que se debe tener en cuenta para afrontar la crisis climática con la urgencia y el empeño necesarios. En un nivel, se deben considerar los generosos estímulos económicos aplicados por los gobiernos, especialmente en 2020 y 2021, para afrontar los efectos de la crisis sanitaria. Vistas las duras lecciones aprendidas sobre dichos estímulos tras la crisis de las hipotecas de alto riesgo de 2008, es importante recordar que la CEPAL y otras instituciones multilaterales hicieron un llamado a dirigir los paquetes de estímulo económico en el marco de la crisis sanitaria, acelerar el paso y la escala hacia una infraestructura resiliente y promover la creación de empleos verdes. La visión subyacente es que la acción climática pospandémica debe considerarse como una oportunidad para avanzar hacia la transformación y, con una visión a largo plazo, lograr beneficios de triple dividendo, abordando simultáneamente las agendas económica, social y ambiental, y encaminar a los países hacia la transición justa y la neutralidad en carbono que el planeta requiere para 2050.

Esto se debe a que la magnitud de la respuesta económica de los países para abordar la crisis causada por la pandemia no tenía precedentes y supera ampliamente los estímulos fiscales de la crisis financiera de 2008. De esta última crisis se aprendió que la calidad de las decisiones y las medidas que se tomen para la reactivación determina el futuro de las sociedades a corto y largo plazo en sus dimensiones económica, social y ambiental. Por ese motivo, no se debe repetir la experiencia de los programas de recuperación desplegados en la crisis financiera de 2008, cuyas medidas impulsaron inversiones incongruentes con el desafío mundial del cambio climático, que se tradujeron en un candado tecnológico que aumentó significativamente las emisiones de GEI y se transformó en una carga para las futuras generaciones (Peters y otros, 2012). La CEPAL plantea que la recuperación debe ser una oportunidad para transformar el modelo de desarrollo de la región en un modelo sostenible, con la igualdad y la dignidad de las personas en el centro (CEPAL, 2020b y 2021b), y que los motores de ese modelo deben ser inclusivos e innovadores, generar y utilizar conocimientos y tecnologías no contaminantes y proporcionar oportunidades para que el desarrollo de los países sea más equilibrado.

Para lograr avanzar hacia ello, sin embargo, se observan algunas brechas importantes. Por ejemplo, Mena-Carrasco y Dufey (2021) indican que los paquetes de recuperación pospandémica presentados por los gobiernos de la región no abordaron los riesgos estructurales mencionados anteriormente y fueron inferiores a la media mundial del 3,7% del PIB destinado a estos fines, pues alcanzaron solo el 2,4%. Si bien el Perú, el Brasil, el Paraguay y Chile destinaron entre el 5% y el 9% del PIB a la recuperación, en los países de ingresos más bajos, como Honduras, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Dominicana, esa proporción varió entre el 0,4% y el 2%. Más aún, en la mayoría de los países no se adoptaron medidas específicas para promover infraestructuras resilientes al clima y las medidas adoptadas, por el contrario, apuntan a un candado tecnológico. Por otra parte, en Chile se anunció en 2020 un paquete de recuperación en infraestructura por un valor de 4.500 millones de dólares, el 30% de los cuales se destinaría a la adaptación y mitigación del cambio climático. La definición de los proyectos prioritarios se basaría en la reciente CDN e incluiría inversiones en infraestructura hídrica, regadío, saneamiento de aguas rurales, plantas desalinizadoras y energías renovables. En general, solo el 8% del gasto asignado a la reactivación en América Latina y el Caribe se relaciona con proyectos verdes y ese porcentaje es mucho menor cuando se compara con el gasto total pos-COVID-19, en el que los proyectos verdes representaron únicamente el 1,2% (Hallegatte, Rentschler y Rozenberg, 2019; PNUMA, s/f).

Para aprovechar la oportunidad y promover un cambio de paradigma, los gobiernos de la región, con arreglo a sus CDN y sus respectivas visiones de desarrollo a largo plazo, deben tener una mirada estratégica y diseñar una política fiscal con miras a promover paquetes de inversión que aborden sistemáticamente las carencias de infraestructura, los desafíos climáticos y la internalización de externalidades. Es necesario que los gobiernos canalicen los recursos hacia inversiones para fomentar la resiliencia climática, en las que no solo importe disponer de los recursos financieros, sino también adoptar metodologías para incorporar criterios de resiliencia en las inversiones y evitar que redunden en una mala adaptación o candados tecnológicos. Promover el cambio estructural hacia un modelo de desarrollo encaminado a la neutralidad en carbono y la transición justa para 2050 no solo es un imperativo basado en la ciencia, sino también una estrategia de desarrollo que permite vincular las agendas social, ambiental y económica, generando empleos, atrayendo inversión y potenciando la innovación.

Existen importantes desafíos para lograr una recuperación pospandémica transformadora y con la acción climática al centro. Como señala la CEPAL, el contexto internacional de triple crisis presenta una profunda incertidumbre, debido a los cambios observados en la dinámica de la globalización, relacionados con diversas revoluciones tecnológicas convergentes que están modificando el paradigma productivo, los modelos de negocios, las cadenas de suministro y los flujos del comercio de bienes y servicios, así como con nuevas realidades geopolíticas que también han afectado la composición del comercio mundial y la dinámica de las llamadas "fábricas mundiales". El entorno internacional afecta y compromete la capacidad de América Latina y el Caribe para avanzar hacia un crecimiento y un desarrollo ambientalmente sostenibles y responder a sus compromisos para la mitigación y la transición climática justa. En este contexto, la CEPAL subraya la importancia de diseñar "políticas públicas con visión de futuro, que convoquen a todos los actores sociales a la construcción de escenarios de futuro deseables, y rutas y procesos de diálogo y participación para alcanzarlos" (CEPAL, 2023a). El papel de los gobiernos y la gestión pública en el fortalecimiento de la capacidad para elaborar una prospectiva, distintos escenarios y una visión conjunta a largo plazo resulta esencial.

Para promover la recuperación pospandémica transformadora combinada con la acción climática también se debe tener en cuenta la desconfianza que pueden generar los cambios y la respuesta de las instituciones. Esto requiere algunas modificaciones en la forma de comunicar los cambios a la ciudadanía, involucrarla y hacerla partícipe y responsable de las decisiones que afectan su entorno y calidad de vida. El gobierno abierto y el gobierno digital como elementos transversales de la gestión pública no solo permiten acercar la acción pública al ciudadano, sino también mejorar la efectividad de la gestión. Cuanto más compleja y ambiciosa es la tarea, como afrontar el desafío climático, más importantes se vuelven la rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos, de manera que la capacidad de seguimiento y evaluación de las políticas es fundamental.

Los países de la región ya cuentan con un instrumento pionero para catalizar la acción y la gobernanza climáticas: el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú (véase el recuadro 2).

Recuadro 2
El Acuerdo de Escazú: instrumento de los países de América Latina y el Caribe para catalizar la acción y la gobernanza climáticas

El Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático establece que la participación pública y el acceso a la información y al conocimiento son esenciales para elaborar y aplicar políticas climáticas efectivas.

Al garantizar la participación plena y efectiva de todas las personas y la consideración del conocimiento local en las políticas y acciones para enfrentar la emergencia climática, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) constituye una herramienta sin precedentes para catalizar la acción y la gobernanza climáticas en la región.

El Acuerdo de Escazú reconoce y explicita el vínculo entre los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales, la democracia, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. Se centra en las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad y prevé medidas afirmativas para asegurar que puedan ejercer sus derechos. Se busca superar las barreras que enfrentan algunas personas para ejercer sus derechos en condiciones de igualdad y no discriminación y asegurar así que las medidas para enfrentar la crisis climática tengan debidamente en cuenta a las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad.

El Acuerdo de Escazú está abierto a la adhesión de los 33 países de América Latina y el Caribe y cuenta actualmente con 15 Estados Parte.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe" [en línea], https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Acuerdo de Escazú: reforzando la acción climática", Santiago, 2020; Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe [en línea] https://observatoriop10.cepal.org/es.

B. El Estado, la gestión pública y la acción climática

Esta década es decisiva para promover el cambio de paradigma y lograr la trayectoria requerida por la ciencia. Los gobiernos y la gestión pública desempeñan un papel fundamental en ese proceso. De acuerdo con el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), el principal desafío radica en la voluntad política. El papel del Estado en la gestión adecuada de la acción climática para generar un triple dividendo va mucho más allá de la elaboración y la implementación de las CDN, pues el margen de acción es mucho más amplio.

En efecto, la gestión del cambio climático es un proceso coordinado de diseño, implementación y evaluación de acciones de mitigación de las emisiones de GEI y adaptación al cambio climático, orientadas a reducir la vulnerabilidad de la población, la infraestructura y los ecosistemas a los efectos del cambio climático. Además de un incremento de la inversión y el financiamiento, esto requiere cambios en la forma de hacer política pública, con miras a la implementación de enfoques más integrales de manera que, junto con el desarrollo de nuevas políticas e instrumentos climáticos, se actualicen las políticas existentes y sus respectivos sistemas de gobernanza para que sean coherentes con el desafío climático. También se necesita fortalecer las instituciones y las alianzas, especialmente a nivel local, a fin de responder adecuadamente a los desafíos en materia de adaptación y resiliencia climática. Asimismo, las políticas públicas deben considerar horizontes temporales más largos, pues se trata de una labor con metas a largo plazo, pero que definen trayectorias que se deben monitorear y adaptar.

El desarrollo resiliente al clima pone la gestión pública en el centro de la transformación para abordar la emergencia climática. Como se expone a continuación, existen importantes argumentos que subrayan la importancia de impulsar la acción climática a lo largo del ciclo de la gestión pública.

1. La importancia de la planificación para la acción climática

i) El desafío climático es complejo, a largo plazo y está sujeto a la incertidumbre. Las características inherentes al desafío climático hacen que el papel de la planificación sea fundamental. Si bien el IPCC establece que las emisiones causantes del cambio climático son, sin lugar a dudas, de origen antropogénico, que sus efectos se sentirán a lo largo de las próximas décadas y que muchos de ellos serán irreversibles, existe incertidumbre respecto de la naturaleza y la magnitud de las consecuencias. Ello se refleja en posibilidades alternativas que dependen de múltiples factores, algunos de los cuales son impredecibles. Entre ellos, en el Quinto Informe de Evaluación del IPCC (IPCC, 2014) se destacan la influencia de la naturaleza, el impacto de las actividades antropogénicas y la insuficiencia de los conocimientos sobre los mecanismos que gobiernan el clima y las interacciones que se establecen entre los diferentes elementos y la variabilidad interna del clima. A ello se suman los efectos de las distintas políticas que se implementan para abordar el cambio climático, cuya gestión requiere una mirada a largo plazo.

Más allá de la incertidumbre inherente al cambio climático, la emergencia climática coincide con dos megatendencias globales que tienen un impacto estructural y profundizan esa incertidumbre: la globalización y la revolución tecnológica. Esto incrementa la necesidad de anticipación, prospectiva y elaboración de escenarios futuros.

ii) Se requiere un nuevo papel del Estado para adoptar el nuevo paradigma de políticas públicas integrales con mirada a largo plazo. El IPCC establece claramente que esta década es decisiva para promover un cambio de paradigma y lograr la trayectoria requerida por la ciencia y que los gobiernos y la gestión pública desempeñan un papel fundamental en ese proceso. Asimismo, subraya la importancia de la voluntad política. Los gobiernos de la región deben incorporar una visión estratégica a largo plazo en el diseño de las políticas públicas, considerando horizontes temporales más largos en consonancia con las metas climáticas nacionales establecidas en el marco del Acuerdo de París. El conocimiento es dinámico y mejora con la ciencia. En consecuencia, las trayectorias resultantes deben monitorearse en el tiempo y adaptarse de acuerdo con los avances científicos.

La gestión adecuada de la acción climática requiere una mirada integral para generar un triple dividendo. Esto va más allá de elaborar e implementar las CDN pues supone, además, promover un cambio estructural hacia un mundo con bajas emisiones de carbono, integrando las agendas social, ambiental y económica, generando empleos, atrayendo inversión, potenciando la innovación y velando por evitar el candado tecnológico y una mala adaptación.

Al mismo tiempo, existen compensaciones que deben definirse y abordarse debidamente. Esto requiere una base de apoyo de la ciudadanía y la participación de todos los actores relevantes. En el caso de la acción climática, estos incluyen a las personas jóvenes, conforme al concepto de justicia intergeneracional. El Estado es el único actor con las capacidades necesarias para coordinarlo y para lograrlo se requieren cambios en la gobernanza, el fortalecimiento institucional y la generación de alianzas (especialmente a nivel local) para afrontar los desafíos de adaptación y resiliencia climática.

iii) Se necesitan nuevas herramientas y capacidades de planificación a largo plazo. La CEPAL subraya la importancia de diseñar políticas públicas con visión de futuro, que convoquen a todos los actores sociales a la construcción de escenarios futuros deseables y rutas y procesos de diálogo y participación para alcanzarlos. El papel de los gobiernos y de la gestión pública en el fortalecimiento de la capacidad de prospectiva y la elaboración de escenarios y de una visión conjunta a largo plazo es fundamental. Desde el punto de vista de la planificación, se trata de generar capacidades de prospectiva para transversalizar la acción climática, vinculando medidas a corto y mediano plazo con una visión del país a largo plazo consensuada. Como ya se ha mencionado, el campo de acción requerido es bastante más amplio que establecer e implementar las CDN y las respectivas estrategias climáticas a largo plazo, que dan cuenta de la manera en que los países cumplirán dichos compromisos. Se trata también de asegurar la coherencia con los instrumentos de planificación para el desarrollo existentes a nivel nacional, sectorial y territorial, velando por que sean consistentes con los compromisos climáticos a largo de largo plazo y por que dichas prioridades se reflejen en el resto del ciclo de la gestión pública. El liderazgo de los gobiernos para la construcción de acuerdos duraderos, con validación social entre el Estado y los actores relevantes a nivel nacional y local y que puedan actualizarse en el tiempo a la luz de los nuevos desafíos es fundamental. En este proceso, la gobernanza anticipatoria surge como un espacio fundamental de reflexión inclusivo y participativo, en el que la ciencia y las decisiones de política relativas a la acción climática deben ir de la mano.

Esto requiere algunas modificaciones en la forma de comunicar los cambios a la ciudadanía, involucrarla y hacerla partícipe y responsable de las decisiones que afectan su entorno y calidad de vida. El gobierno abierto y el gobierno digital no solo permiten acercar la acción pública al ciudadano, sino también mejorar la toma de decisiones y la efectividad de la gestión.

En el capítulo I de este trabajo se analiza la planificación en los países de América Latina y el Caribe.

2. El imperativo de un ciclo presupuestario alineado con la acción climática

i) El cumplimiento de las metas climáticas requiere un gasto público con visión estratégica. En el contexto de la desaceleración económica en la región, la CEPAL (2023a) indica que es clave también adoptar una visión estratégica del gasto público, diseñando un marco integrado de financiamiento para el desarrollo, y favorecer inversiones en proyectos con altos rendimientos en lo referente a desarrollo sostenible, es decir, con rendimientos económicos adecuados en un marco de gobernanza ambientalmente sostenible, y que también reditúen beneficios sociales para una parte importante de la población. Para aprovechar la oportunidad y promover un cambio de paradigma, los gobiernos de la región deben tener una mirada estratégica y diseñar una política fiscal con miras a promover paquetes de inversión que aborden sistemáticamente las carencias de infraestructura, los desafíos climáticos y la internalización de externalidades.

Para lograr las metas climáticas es necesario vincular los objetivos climáticos con la definición presupuestaria, orientando las prioridades de las políticas públicas y la formulación, la ejecución y la evaluación del presupuesto al logro de dichos objetivos y metas, de manera eficiente y eficaz para la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía (CEPAL, 2018). Desde esta perspectiva, la calidad del gasto público se vincula directamente con los resultados deseados.

El presupuesto no es solo un ejercicio técnico realizado anualmente, sino que lo componen complejos procesos de negociación entre los actores involucrados, que resultan en acuerdos sobre las prioridades gubernamentales y el financiamiento de las acciones y programas (CEPAL, 2018). En el caso del desafío climático, esas prioridades deberían reflejar la manera de avanzar hacia el cumplimiento de las CDN, incluido el financiamiento de la reducción de los riesgos climáticos para la ciudadanía. De aquí surge la importancia de la "gestión presupuestaria" como elemento clave de la gestión pública, entendida como la formulación y la ejecución de un presupuesto en el marco de un ciclo estructurado y regulado, en el que participan diversos actores (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, ciudadanía) y se deben cumplir ciertos requisitos para asegurar la calidad del gasto público.

ii) Es necesario elaborar o adoptar metodologías para definir el presupuesto o gasto público en acción climática. Es importante que los países definan la proporción de su presupuesto para financiar la acción climática de manera coherente con la magnitud del desafío. Existen numerosas metodologías para medir el gasto público del gobierno central en cambio climático aceptadas a nivel internacional. En particular, se destacan los principales criterios para la medición del gasto público en cambio climático del *Manual de estadísticas de finanzas públicas* del Fondo Monetario Internacional (FMI) de 2014, el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica, el gasto público en protección ambiental y las metodologías de gasto público en cambio climático del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), respectivamente (Córdova y otros, 2022).

En el caso de América Latina y el Caribe, se observan brechas importantes en este sentido, pues solo un número muy reducido de países ha adoptado las metodologías citadas: Chile, Colombia, Ecuador, Honduras y El Salvador) (Merlo, 2018).

iii) El desarrollo y la adopción de taxonomías verdes es fundamental para promover finanzas sostenibles. Para alcanzar las metas climáticas es necesario que los gobiernos canalicen los recursos hacia inversiones para fomentar la resiliencia climática, en las que, además de disponer de los recursos financieros, también es relevante adoptar metodologías para incorporar criterios de resiliencia en las inversiones y evitar que redunden en una mala adaptación o candado tecnológico. Si bien los recursos financieros provienen mayoritariamente de los impuestos, en el caso de la acción climática también existen otras fuentes de financiamiento, como los bonos verdes para los países con menor riesgo de la región o el canje de deuda por adaptación climática en el caso de los países del Caribe. Para ello, es importante que los gobiernos desarrollen taxonomías verdes, como parte de un conjunto de mecanismos para procurar que las finanzas del gobierno sean sostenibles. En concreto, son un instrumento de clasificación de actividades consideradas favorables al medio ambiente que facilita los flujos de capital hacia inversiones sostenibles.

Respecto de los mecanismos de financiamiento del gasto público en cambio climático, si bien los países de la región que han emitido bonos soberanos son todavía pocos, se observa el comienzo de un auge de los emisores soberanos[11]. En efecto, entre la primera versión del informe del estado del mercado en

[11] En el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* de la CEPAL se analizan las consecuencias macroeconómicas del cambio climático en las economías de la región y los mecanismos financieros para inversiones que fomenten la resiliencia climática, y se explora el papel que pueden desempeñar los bancos centrales y los supervisores financieros para abordar los riesgos climáticos y potenciar las finanzas y las inversiones sostenibles (CEPAL, 2023b).

América Latina y el Caribe —desarrollado por Climate Bonds Initiative (2021) en 2019— y 2021 se duplicaron las emisiones de bonos verdes en la región, de 13.600 millones de dólares en 2019 a 30.200 millones de dólares en 2021. El número de países emisores de bonos verdes ha aumentado a 12, a saber: Argentina, Bermudas, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Si bien el Brasil, Chile, Colombia y México lideran la región en relación con los mercados financieros sostenibles, las emisiones de bonos verdes y el diálogo activo con inversionistas e instituciones financieras sobre prácticas sostenibles (nacionales e internacionales), muchos otros, especialmente en el Caribe, aún carecen de marcos y capacidades para dirigir los flujos de capital hacia la acción climática (Mena-Carrasco y Dufey, 2021).

En el capítulo II se examina la presupuestación en los países de América Latina y el Caribe.

3. La importancia de integrar el cambio climático en la gestión de la inversión pública

i) La gran vulnerabilidad climática de América Latina y el Caribe tiene un fuerte impacto en la infraestructura. Los altos niveles de vulnerabilidad de la región frente a los efectos físicos del cambio climático redundan en que los activos en riesgo, incluidas las actividades que se basan en esos activos, representen hasta el 2% del PIB (GFDRR, s/f), en un contexto en el que, en promedio, los países de América Latina han perdido el 1,7% de su PIB anual debido a los desastres climáticos en las dos últimas décadas (Mena-Carrasco y Dufey, 2021) y, en el caso de los países del Caribe, esta pérdida puede ser aún mayor. Esto pone de manifiesto la urgencia de encontrar respuestas de adaptación adecuadas y la importancia de la inversión pública para fortalecer la resiliencia de los territorios a los efectos del cambio climático.

ii) Invertir en infraestructuras resilientes al clima es una oportunidad de triple dividendo para mejorar la adaptación, evitar más pérdidas y obtener beneficios netos. La Comisión Mundial sobre la Adaptación estima que se necesita invertir 1 billón de dólares en todo el mundo entre 2020 y 2030 para aumentar la resiliencia de la infraestructura al clima (Hallegatte, Rentschler y Rozenberg, 2019). Se calcula que los beneficios de estas inversiones cuadruplicarían su costo. El Banco Mundial calcula que invertir en infraestructura de energía, agua y transporte resiliente costaría entre 3.000 y 13.000 millones de dólares al año hasta 2030 en América Latina, con un incremento del 3% de los costos en comparación con la infraestructura no resiliente (Hallegatte, Rentschler y Rozenberg, 2019). Estas inversiones producirían un beneficio neto de 700.000 millones de dólares en 2030. Los beneficios de la infraestructura resiliente no se limitan a las pérdidas evitadas, pues también se debe considerar que el gasto en infraestructura puede generar entre 130 y 200 nuevos puestos de trabajo por cada millón de dólares gastado. Otros beneficios incluyen las ganancias económicas derivadas de la asunción de riesgos positivos (por ejemplo, el espíritu empresarial y la innovación), las inversiones en activos productivos (por ejemplo, en la agricultura a pequeña escala), la ampliación de los horizontes de planificación (por ejemplo, para acumular ahorros) y el aumento del valor de la tierra. Todo ello conduce a la creación de empleo, el aumento de los ingresos, una mayor productividad y el crecimiento económico general (Tanner y otros, 2015).

Lo expuesto evidencia también la necesidad de establecer instrumentos públicos para alinear al sector privado en torno a la acción climática, algo aún más importante al considerar que, según el BID, los gobiernos de los países de América Latina deberán gastar unos 77.000 millones de dólares de aquí a 2030 para cumplir con sus objetivos en materia de cambio climático. La inversión pública solo podrá cubrir la cuarta parte de esa cifra, una parte aún menor procederá de los bancos multilaterales y el resto tendrá que proceder de inversionistas del sector privado (Moreno, 2020).

iii) Es necesario invertir en infraestructura resiliente al clima evitando candados tecnológicos. Dado que las decisiones de inversión en infraestructura que se toman hoy tendrán consecuencias por períodos de entre 30 y 40 años, es crucial incorporar criterios climáticos en la inversión pública para evitar candados tecnológicos o respuestas de mala adaptación.

En la actualidad existen diversas metodologías para alinear las decisiones de inversión pública con el desafío climático, desde la incorporación del precio social del carbono en la evaluación de dichas inversiones y la adopción de criterios para la definición de inversiones que fomenten la resiliencia climática hasta la consideración de criterios climáticos en el proceso de evaluación ambiental de los proyectos de inversión.

En el capítulo III se analiza la inversión pública en los países de América Latina y el Caribe.

4. El seguimiento y la evaluación de la gestión pública son fundamentales para el logro de las metas climáticas

i) Se necesitan instrumentos técnicos que generen condiciones favorables para la toma de decisiones con base empírica en la gestión pública. Los sistemas de seguimiento y evaluación de las intervenciones públicas permiten determinar si se avanza en la dirección correcta, si es oportuno modificar el rumbo elegido o si es posible mejorar los resultados, entre otros aspectos.

ii) En los últimos años, las administraciones públicas de América Latina y el Caribe han avanzado en la construcción de sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, aún persisten algunos retos, tanto con respecto al seguimiento como a la evaluación. En particular, es necesario avanzar en la construcción de una cultura del seguimiento y la evaluación con base empírica, fundada en la colaboración entre las administraciones públicas de la región y los actores pertenecientes a sectores clave para el desarrollo sostenible regional (la ciudadanía, el sector académico, la sociedad civil, el sector privado, las comunidades profesionales vinculadas con las actividades de seguimiento y evaluación y los organismos internacionales).

iii) El seguimiento y la evaluación para la transversalización de la acción climática en las políticas públicas es un desafío pendiente en la región. El marco de transparencia establecido en el Acuerdo de París requiere que los países establezcan sistemas nacionales sólidos de vigilancia, notificación y verificación para mejorar y guiar los compromisos climáticos. Los países deben avanzar en la correcta implementación de estos sistemas y, simultáneamente, fortalecer la integración de las consideraciones climáticas en su estructura. Para ello se

deben incorporar aspectos relacionados con la acción climática en las preguntas de evaluación, a fin de asegurar que las intervenciones públicas estén alineadas con los objetivos climáticos del país.

En el capítulo IV de este trabajo se examinan el seguimiento y la evaluación de la gestión pública en los países de América Latina y el Caribe.

5. El Estado abierto y digital, la profesionalización del servicio civil y las compras públicas sostenibles son aceleradores de la acción climática

i) Mejorar la confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado es esencial para abordar la crisis climática. Para ello es necesario repensar la forma en la que la ciudadanía interactúa con el Estado y promover un enfoque de Estado o gobierno abierto de modo de asegurar el acceso a la información y la participación de las personas en la cocreación de soluciones a los problemas públicos. Al mismo tiempo, fortalecer el gobierno digital y promover el desarrollo de iniciativas de digitalización de los servicios del Estado permite acercar el gobierno a la ciudadanía y contribuir a generar la confianza necesaria para impulsar los cambios deseados.

ii) La profesionalización del servicio civil es esencial para lograr una administración pública preparada para abordar los desafíos que impone la crisis climática. En un contexto de múltiples crisis e incertidumbre, el Estado debe contar con los trabajadores más calificados y preparados para liderar los cambios e interactuar con todos los actores del ecosistema público, a fin de ofrecer las mejores soluciones a los problemas públicos. Para ello se debe fortalecer la contratación de funcionarios públicos en virtud de sistemas meritocráticos y mejorar sus competencias para abordar los nuevos desafíos del desarrollo. En América Latina y el Caribe, las escuelas de administración pública y las instituciones encargadas del servicio civil desempeñan un papel esencial para desarrollar nuevas capacidades en la administración pública.

iii) Las compras públicas pueden fomentar un cambio de paradigma hacia la acción climática. En virtud del poder de compra del Estado en las economías nacionales, este tiene la posibilidad de incidir en la cadena de proveedores para que ofrezcan productos responsables desde el punto de vista social y ambiental (desde la etapa de diseño) , impulsando así la transición de un modelo de producción lineal a uno más sostenible, circular y alineado con la acción climática.

En el capítulo V de este trabajo se analiza el papel del Estado abierto, digital y profesionalizado y de las compras públicas para abordar la crisis climática en América Latina y el Caribe.

Bibliografía

Bofill, P. (2022), "Aumento de la ambición en la adaptación al cambio climático en América Latina y el Caribe: necesidad de métricas comunes", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/7), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cejudo, G. y C. L. Michel (2016), "Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo", *Gestión y Política Pública*, vol. 25, N° 1.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS/.6/3/Rev.1), Santiago.

___(2023b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P), Santiago.

___(2021a), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.

___(2021b), *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión* (LC/CRP.18/3), Santiago.

___(2020a), "El Acuerdo de Escazú: reforzando la acción climática", Santiago.

___(2020b), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.

___(2018), "Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/98/Rev.1), Santiago.

___(2017), La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos del desarrollo sostenible (LC/G.2624), Santiago.

___(s/f), "Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe" [en línea] https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu.

CEPAL/Universidad de Cantabria (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Universidad de Cantabria) (2015), *Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: dinámicas, tendencias y variabilidad climática* (LC/W.447/Rev.1), Santiago.

Chuaire, M. y C. Scartascini (2014), "La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe", *Resumen de Políticas*, N° IDB-PB-220, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Climate Bonds Initiative (2021), "Estado del mercado en América Latina y el Caribe 2021" [en línea] https://www.climatebonds.net/files/reports/cbi_lac_2020_sp_02d_fv.pdf.

Córdova, F. y otros (2022), *Nota de investigación: avances, lecciones y desafíos en la medición del gasto público en cambio climático*, Santiago, Dirección de Presupuestos.

Dussaillant, I. y otros (2019), "Two decades of glacier mass loss along the Andes", *Nature Geoscience*, N°12.

Genta, N. y otros (2022) "Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe, 2022", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/132), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

GFDRR (Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación) (s/f) "Unbreakable Resilience Indicator" [en línea] https://unbreakable.gfdrr.org/countrytool.

Hallegatte, S., J. Rentschler y J. Rozenberg (2019), *Lifelines: The Resilient Infrastructure Opportunity*, Washington, D.C., Banco Mundial.

IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2023), "Summary for policymakers", *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Ginebra.

___(2018a), "Anexo I: glosario", *Calentamiento global de 1,5°C. Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza*, V. Masson-Delmotte y otros (eds.).

___(2018b), "Latin America" [en línea] https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/wg2TARchap14.pdf.

___(2014), "*Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II, and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*", Ginebra.

Kompas, T., V. Ha Pham y T. Nhu Che (2019), "The effects of climate change on GDP by country and the global economic gains from complying with the Paris Climate Accord", *Earth's Future*, vol. 6, N° 8.

Lahera, E. (2003), "Introducción a las políticas públicas", *Colección Brevarios*, N° 538, Santiago, Fondo de Cultura Económica.

Lerda, J. C., J. Acquatella y J. J. Gómez (2003), "Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)", *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 76 (LC/L.2026-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Mena-Carrasco, M. y A. Dufey (2021), *A green and resilient recovery for Latin America*, Global Center on Adaptation (GCA).

Merlo, G. (coord.) (2018), *Experiencias en la aplicación de la metodología de análisis del gasto público e institucionalidad para el cambio climático (CPEIR) en Honduras, Colombia, Chile, Ecuador y El Salvador*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Moreno, L. A. (2020), "How green investment will help Latin America and the world fight climate change" [en línea] https://www.weforum.org/agenda/2020/01/green-investment-climate-change-latin-america/.

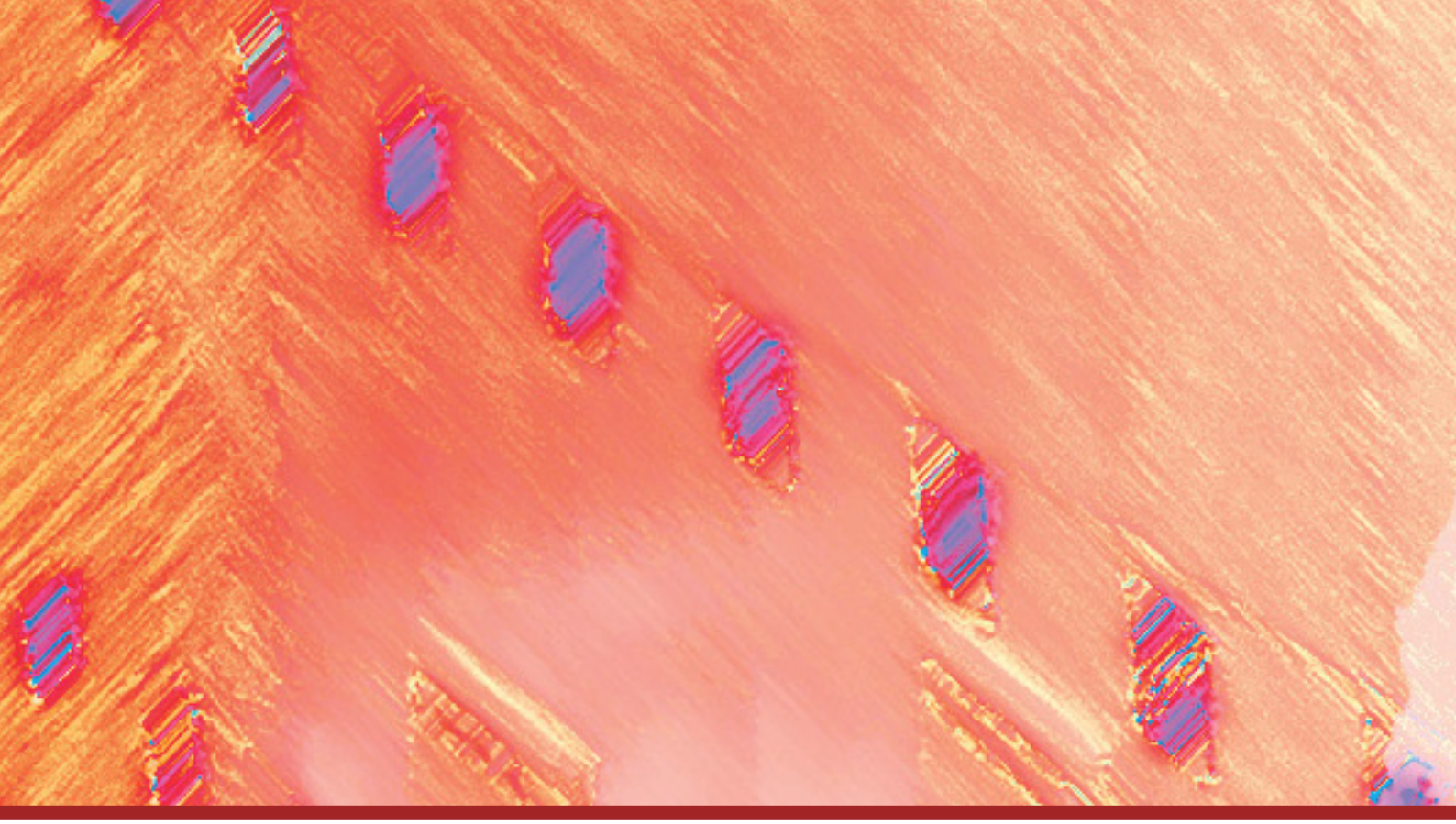
Naciones Unidas (s/f), "El Acuerdo de París" [en línea] https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement.

Ötker, İ. y K. Srinivasan (2018), "Preparándose para la tormenta. En el Caribe, reforzar la capacidad de resistencia es cuestión de supervivencia", *Finanzas y Desarrollo*, vol. 55, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

Peters, G. y otros (2012), "Rapid growth in CO2 emissions after the 2008-2009 global financial crisis", *Nature Climate Change*, vol. 2.

PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (s/f), "COVID-19: Tracker de recuperación para América Latina y el Caribe" [en línea] https://recuperacionverde.com/en/tracker/.

Tanner, T. y otros (2015), *The Triple Dividend of Resilience: Realising Development Goals through the Multiple Benefits of Disaster Risk Management*, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar.



CAPÍTULO

I

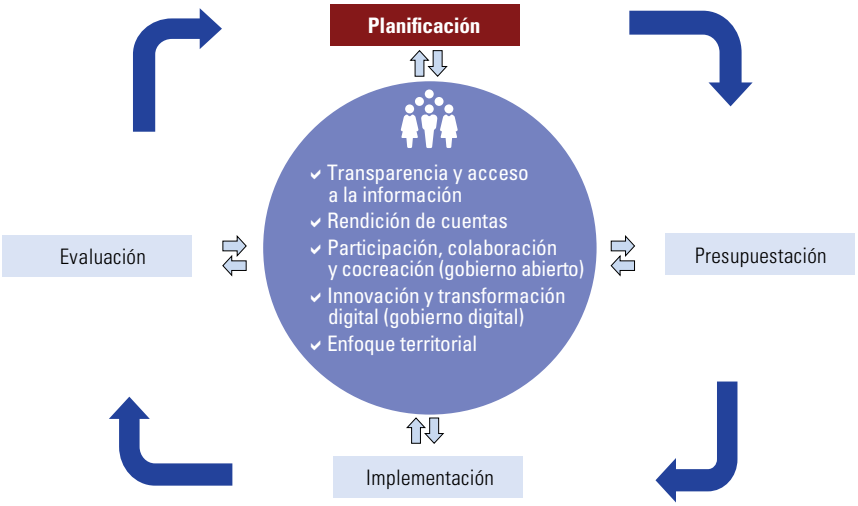
Planificación para enfrentar el desafío climático

A. La planificación a largo plazo para la gestión pública

B. La planificación orientada a la acción climática en América Latina y el Caribe

C. Reflexiones finales

Bibliografía



A. La planificación a largo plazo para la gestión pública

1. Conceptualización de la planificación para el desarrollo

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define la planificación para el desarrollo como "un proceso gubernamental integrador, explícito, organizado y participativo, orientado a determinar los cursos de acción que un país debe emprender para la consecución de sus objetivos de largo plazo" (CEPAL, 2018; CEPAL/SEGIB, 2011). Este proceso —que involucra los niveles nacional, subnacional y local— apunta a definir, a partir de la visión de lo que se desea lograr, las políticas necesarias para alcanzar ese resultado y los indicadores para medir el progreso en los plazos acordados.

2. Panorama de la planificación en América Latina y el Caribe

A continuación se describe el estado de la planificación en los países de América Latina y el Caribe, según los instrumentos de planificación de carácter nacional vigentes a la fecha, sobre la base de información del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe de la CEPAL[1].

El análisis se centra en la forma en que los países desarrollan la planificación, considerando los procesos y las organizaciones a partir de las cuales se ejercen sus funciones. Si bien no se considera la planificación sectorial y subnacional, que se desarrolla en el "Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe, 2022" del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (Genta y otros, 2022), se destaca que el enfoque territorial es también un elemento

[1] Véase [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es.

fundamental de los planes y las políticas, pues articula sectores y tiene en cuenta las prioridades de las comunidades locales. El diseño y la implementación de las políticas dirigidas al territorio requieren coordinación, diálogo y un abordaje intersectorial, multinivel y multiactor con una visión a largo plazo. Puesto en un contexto más amplio, un ecosistema de políticas supone la creación de un ámbito institucional en el que estas se articulen intersectorialmente, en múltiples niveles de gobierno y con una visión a largo plazo, para lograr un mayor impacto en la población de los territorios. La importancia de los enfoques territoriales es aún más relevante en el contexto de la adaptación y el aumento de la resiliencia de los territorios al cambio climático, pues los efectos físicos del cambio climático y los desastres naturales son específicos para cada territorio. Más adelante se presentan algunas experiencias destacadas.

Los entes rectores de la planificación de los países de América Latina y el Caribe se presentan en el mapa I.1. Como se puede observar, en los 33 países de la región se ha designado una institución rectora del sistema nacional de planificación, aunque no en todos ellos se cuenta con instrumentos de planificación vigentes o a largo plazo (véase el cuadro I.1). En efecto, en los últimos años se observa una revalorización de la figura de la autoridad de planificación, que no está ligada únicamente al diseño, la implementación y el seguimiento del plan de desarrollo. En algunos casos, su existencia va más allá del instrumento y se erige como la institución que coordina todo un engranaje de actores, procesos y planes con distintos plazos, programas y políticas que deben articularse para llevar adelante la planificación de un país[2].

Al observar en detalle el mapa I.1, se comprueba que las autoridades de planificación se pueden agrupar en dos tipos de instituciones: las que tienen rango ministerial (en 21 de los 33 países de la región) y las que se encuentran adscritas a la Presidencia (en los 12 restantes). También cabe destacar que en 13 de los países que tienen autoridades a nivel ministerial esta función está adscrita a los ministerios de finanzas o economía y de planificación. Esto indica que, de una u otra forma, la planificación se ha institucionalizado en organismos especializados o bien en entidades presupuestarias que suelen tener una mayor relevancia en los países (CEPAL, 2018). Asimismo, es pertinente señalar que, al momento de escribir este documento, en Guatemala se encuentra en discusión la iniciativa de ley N° 6145 para crear el Ministerio de Planificación y Gestión Pública como entidad responsable de la planificación nacional.

Con respecto a los países de la región que cuentan con instrumentos de planificación vigentes, en el cuadro I.1 se observa que 27 países tienen planes nacionales o equivalentes a largo y mediano plazo actualmente en ejecución. Otro aspecto destacado es que, al comparar con datos anteriores de la CEPAL (2018), se aprecia que el número de instrumentos a largo plazo aumentó de 12 a 17 en los últimos cinco años, mientras el de instrumentos a mediano plazo no ha variado significativamente (14 en 2018 y 15 en 2023). Esto evidencia una apuesta regional por la planificación a largo plazo, mediante visiones, estrategias o planes nacionales de desarrollo con un horizonte temporal que va más allá de los períodos de la administración de gobierno.

[2] Un ejemplo de ello es que, en la mayoría de los países, los ministerios o secretarías de planificación participan en el seguimiento de la Agenda 2030, ya sea como responsables o interviniendo en los mecanismos *ad hoc* establecidos para ello. En los países donde la institución a cargo de la planificación ejerce también la secretaría o coordinación de la implementación de la Agenda 2030, se aprecia una mayor integración entre las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los planes nacionales de desarrollo (CEPAL, 2023).

Mapa I.1
América Latina y el Caribe: entidades responsables de la planificación[a]

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es.
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.
[a] Fecha de consulta: septiembre de 2023.

Cuadro I.1
Instrumentos de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe[a]

Planes nacionales o equivalentes[b]	Número	País
Instrumento a largo plazo	17	Bahamas, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago
Instrumento a mediano plazo	15	Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Santa Lucía, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de)

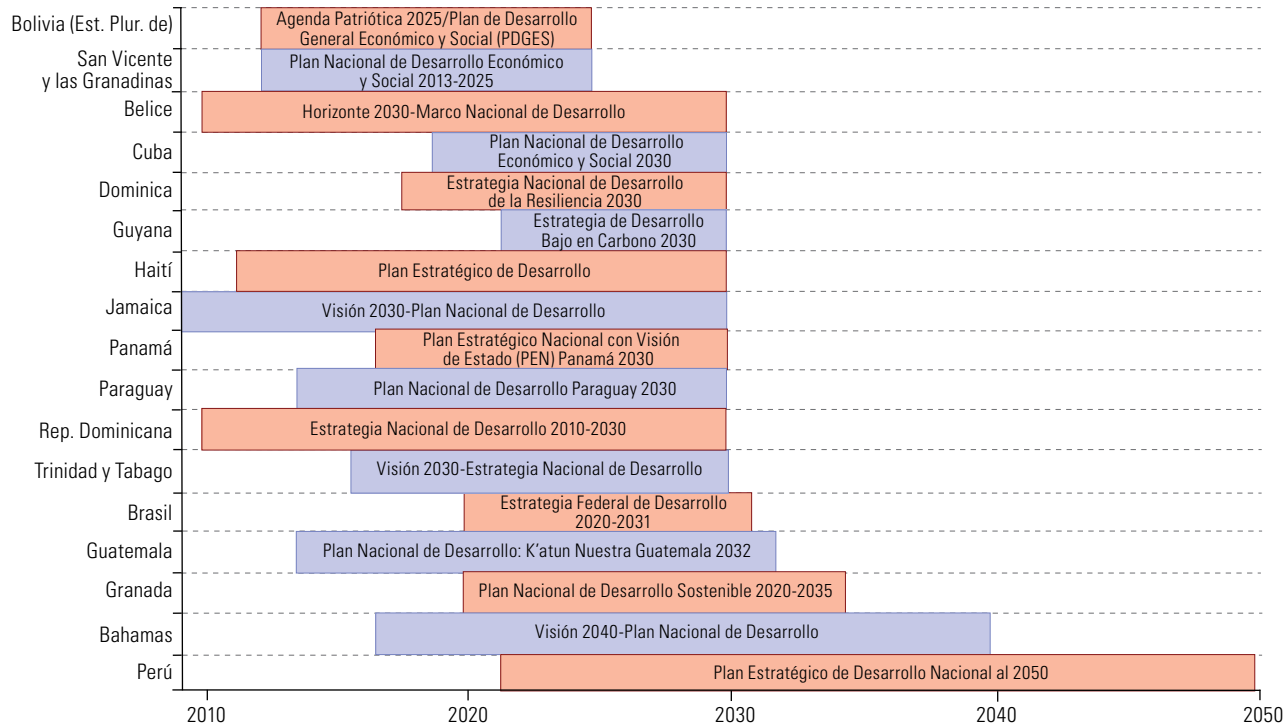
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es y C. Camarinhas e I. Trumbic, "A review of the status of institutional mechanisms for sustainable development planning in the Caribbean", *Studies and Perspectives series-ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean,* N° 107 (LC/CAR/TS.2022/1), Santiago, CEPAL, 2022.
[a] Fecha de consulta: septiembre de 2023.
[b] Los instrumentos de planificación a mediano plazo son aquellos que se ejecutan durante un período determinado de gobierno, mientras los instrumentos a largo plazo son los que trascienden un período determinado de gobierno.

Asimismo, se observa que algunos países de la región cuentan con dos instrumentos de planificación, uno a largo plazo y otro a mediano plazo, y que estos tipos de planes dialogan entre sí. Este el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Jamaica, Panamá y la República Dominicana. Lo valioso de estas apuestas combinadas es que en el plan a largo plazo se establecen las directrices que guiarán los sucesivos planes a mediano plazo.

En el gráfico I.1 se presentan los 17 instrumentos de planificación a largo plazo actualmente vigentes en la región, ordenados de acuerdo con su horizonte de planificación (véanse más detalles en el cuadro A1.1 del anexo A1). Del gráfico surge que en 10 de los planes se estableció un horizonte temporal hasta 2030 que, en el caso de Cuba, Dominica, Panamá, el Paraguay y Trinidad y Tabago corresponde a una alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

También cabe señalar los instrumentos más nuevos que se han creado, como el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 del Perú, en el que se expone la forma de implementación de la Visión del Perú al 2050, cuyo horizonte temporal se extiende a 2050.

Gráfico I.1
América Latina y el Caribe (17 países): horizonte temporal de los instrumentos de planificación a largo plazo[a]



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es y C. Camarinhas e I. Trumbic, "A review of the status of institutional mechanisms for sustainable development planning in the Caribbean", *Studies and Perspectives series-ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean,* N° 107 (LC/CAR/TS.2022/1), Santiago, CEPAL, 2022.
[a] Fecha de consulta: septiembre de 2023.

La característica principal de los planes a largo plazo es que trascienden el período de gobierno de la administración en funciones. Si bien esta particularidad permite que se planteen objetivos ambiciosos, transformadores y de largo alcance, que son esenciales para alcanzar el desarrollo sostenible, constituye a su vez un gran desafío, pues las administraciones futuras podrían formular planes a mediano plazo que no estén alineados con el instrumento a largo plazo. En este contexto, una de las claves

para implementar instrumentos a largo plazo con perspectivas de éxito consiste en asegurar que se basen en un diseño participativo. Esto supone la participación de todo el ecosistema de la sociedad (organizaciones no gubernamentales, sector académico, sector privado y distintos órganos del Estado, entre otros) en el proceso de formulación, a fin de obtener un instrumento de apropiación colectiva que refleje las aspiraciones de la sociedad y, por ende, trascienda el ciclo gubernamental. En este sentido, de los datos oficiales de los países se puede inferir que los planes a largo plazo vigentes en la región se han diseñado de forma participativa (véase el cuadro A1.1 del anexo A1).

Otro hallazgo pertinente, que se desarrolla más en detalle en la sección B de este capítulo, es que el análisis de los ejes y objetivos de cada uno de los 17 instrumentos evidencia que en todos ellos se definieron líneas de acción específicas para contribuir al cumplimiento de los objetivos de acción climática.

La vigilancia y la evaluación de los instrumentos a largo plazo se realizan de diversas maneras. En 15 de los 17 instrumentos examinados se menciona explícitamente, con mayor o menor detalle, la manera en que la vigilancia y la evaluación del plan se llevarán adelante.

Una de ellas consiste en la aplicación de sistemas de vigilancia y evaluación ya existentes, regulados por ley, que se utilizan para el sistema de planificación en su conjunto y, en consecuencia, para el instrumento a largo plazo. Este es el caso de los planes a largo plazo del Estado Plurinacional de Bolivia y la República Dominicana. En efecto, en el Estado Plurinacional de Bolivia se creó el Subsistema de Seguimiento y Evaluación Integral de Planes (SEIP) (regulado en la Ley núm. 777), en el que el Ministerio de Planificación para el Desarrollo, que a su vez es el Órgano Rector del Sistema de Planificación Integral del Estado, tiene la función de realizar el seguimiento integral de la Agenda Patriótica 2025 y Plan de Desarrollo General Económico y Social (PGDES) mediante la aplicación del SEIP. En la República Dominicana se creó el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación (Ley núm. 1-12), que forma parte integral del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, como medio para revisar de manera sistemática el cumplimiento de los objetivos y las metas, la eficacia, la eficiencia, la calidad, el impacto y la sostenibilidad de las políticas, los programas y los proyectos en curso o planificados en los instrumentos del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.

La segunda forma es la creación de un mecanismo de vigilancia y evaluación para el plan, la designación de una o varias instituciones responsables y la determinación de indicadores asociados a los objetivos y las metas del instrumento de planificación. Es el caso de los instrumentos a largo plazo vigentes en las Bahamas, Belice, Granada, Guatemala, Guyana, Jamaica, Panamá, el Paraguay, el Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago[3].

Una tercera manera en que los países abordan la vigilancia y la evaluación de los planes a largo plazo corresponde a la inclusión de índices o indicadores específicos, como en el caso de los instrumentos a largo plazo del Brasil y Dominica.

Al comparar la cantidad de instrumentos de planificación a largo plazo que abordan específicamente el vigilancia y la evaluación en la actualidad se observan algunos avances con respecto a lo señalado en el Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe de 2018 (CEPAL, 2018). No obstante, la falta de información y la necesidad de seguir fortaleciendo los sistemas estadísticos nacionales siguen constituyendo uno de los desafíos más urgentes para continuar avanzando en la planificación para el desarrollo en los países de la región, especialmente en los del Caribe, donde la brecha estadística limita su capacidad para desarrollar indicadores que permitan la medición del progreso a largo plazo (CEPAL, 2020).

[3] En el caso de Trinidad y Tabago, la información sobre de la existencia de un mecanismo de vigilancia y evaluación de su marco nacional de desempeño *(National Performance Framework)* a largo plazo se tomó del documento de Camarinhas y Trumbic (2022).

B. La planificación orientada a la acción climática en América Latina y el Caribe

1. Conceptualización de la planificación orientada a la acción climática

De la introducción se desprende que la gestión del cambio climático —entendida como un proceso coordinado de diseño, implementación y evaluación de acciones de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y adaptación al cambio climático para reducir la vulnerabilidad de la población, la infraestructura y los ecosistemas a los efectos del cambio climático con una mirada a largo plazo— es, en esencia, un acto de planificación. El número de instrumentos de planificación para abordarlo es cada vez mayor.

El Acuerdo de París (véase el recuadro 1 de la introducción) incluye algunas orientaciones sobre las características que deberían tener los instrumentos para abordar la emergencia climática. En particular, el Acuerdo reconoce la necesidad urgente de adoptar medidas de adaptación y que las acciones de mitigación para mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir la labor para limitar ese aumento a 1.5 °C requieren un empeño adicional. Se propone que los países implementen el trabajo de acuerdo con sus necesidades y circunstancias nacionales, bajo un enfoque de género, participativo y transparente, guiados por la mejor ciencia disponible y los conocimientos propios de las comunidades locales y los Pueblos Indígenas, tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables. Asimismo, se establece que dicha participación deberá alimentar los procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y los planes de mitigación y adaptación al cambio climático que los países deben implementar, con miras a aumentar la resiliencia de los sistemas naturales y humanos.

Los principales instrumentos para la planificación de la gestión del cambio climático son las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) que, en consonancia con el Acuerdo de París, establecen compromisos y metas de mitigación y adaptación a largo plazo, muchas de ellas para 2050, y metas intermedias, en general para 2030. Con arreglo a dichos compromisos, los países deben avanzar en el establecimiento de sus respectivas estrategias climáticas a largo plazo, que facilitan la determinación de las inversiones y los cambios regulatorios necesarios para lograr dichas metas. En efecto, conforme al artículo 4 del Acuerdo de París, "Todas las Partes deberían esforzarse por formular y comunicar estrategias a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, teniendo presente el artículo 2 y tomando en consideración sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales". Asimismo, se invitó a las Partes a comunicar, a más tardar en 2020, dichas estrategias (LEDS LAC, 2023). En el cuadro I.2 se detallan las metas de mitigación y los compromisos de adaptación establecidos en las CDN de los países de América Latina y el Caribe.

Desde la perspectiva de la formulación, y de conformidad con los instrumentos de planificación climática, en los países también se establecen instrumentos climáticos a mediano plazo en forma de planes de mitigación y adaptación, ya sea de carácter nacional, sectorial o territorial. En general, estos prevén plazos de cinco años y, en algunos casos, mayores.

Cuadro I.2
Relevancia de los sistemas de vigilancia, notificación y verificación para la mitigación y adaptación al cambio climático

Sistema de vigilancia, notificación y verificación	Relevancia para la implementación de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN)
Mitigación	La evaluación del progreso en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) con respecto al objetivo general (mediante la revisión del inventario nacional de GEI) y las emisiones futuras previstas (mediante la revisión de las proyecciones de GEI), a nivel nacional y sectorial, permite comprender el impacto agregado de las medidas de mitigación en la actualidad y en el futuro. La vigilancia y la evaluación de la implementación y los efectos de las medidas de mitigación individuales permiten asegurar que estas contribuyan a los compromisos de la CDN y determinar qué políticas funcionan mejor (y por qué) para informar el diseño de políticas futuras.
Adaptación	La vigilancia y la evaluación de la implementación y la eficacia de las medidas de adaptación tomadas permite informar las actualizaciones periódicas de los planes nacionales de adaptación, mediante la integración de las lecciones aprendidas.
Financiamiento	El seguimiento de los flujos de financiamiento climático para la implementación de las CDN —incluidas las finanzas públicas internacionales, los presupuestos nacionales y el financiamiento climático privado— permite mejorar la transparencia general de dichos flujos y evaluar si se están abordando los requisitos de escala y tipo de financiamiento establecidos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Borgogno, "Seguimiento y monitoreo de las NDC", 2019 [en línea] https://www.un-gsp.org/sites/default/files/documents/seguimientondc.pdf.

Como se desprende del párrafo anterior, la planificación y la formulación en torno al cambio climático tienen un carácter intersectorial. La mitigación se relaciona con las siguientes áreas: agricultura, agua, bosques, energía, industria, infraestructura, residuos, transporte, uso del suelo y cambio de uso del suelo y vivienda. La adaptación, por otra parte, se vincula con los siguientes sectores: agricultura, agua, asentamientos humanos, biodiversidad, bosques, energía, gestión de riesgos, industria, infraestructura, pesca, salud, transporte, turismo, uso del suelo y cambio de uso del suelo, vivienda y zonas costeras.

El carácter transversal de los objetivos climáticos pone de relieve los efectos sistémicos que tienen en las economías y el desarrollo de los países y evidencia la importancia de una adecuada gobernanza climática, que asigne las debidas responsabilidades a las distintas instituciones y los distintos niveles territoriales para el cumplimiento de los compromisos climáticos. Asimismo, vuelve imperativa la integración de dichos compromisos en los instrumentos fundamentales para la planificación del desarrollo de los países, como los planes de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, y los instrumentos a mediano plazo, como los programas de gobierno.

Al considerar el ciclo completo de la gestión pública, esto debería reflejarse en los presupuestos de los países para asegurar el financiamiento de las inversiones y la regulación relativa al cumplimiento de las CDN (véase el capítulo II sobre presupuestación), crear taxonomías o marcos que definan las inversiones necesarias para la adaptación y la mitigación del cambio climático y, posteriormente, incorporar criterios de priorización de dichas inversiones para dar cumplimiento al compromiso climático y a lo largo de la gestión de la inversión pública (véase el capítulo III sobre gestión de la inversión pública). Como resultado, se debería obtener una cartera de proyectos resilientes al clima, con bajas emisiones de carbono, coherentes con el cumplimiento de las CDN y que constituyan la base para la estrategia de financiamiento climático.

Por último, a medida que los países trabajan para reducir sus emisiones y adaptarse al cambio climático, también deben implementar y fortalecer los sistemas de vigilancia, notificación y verificación porque no es posible gestionar adecuadamente lo que no se puede medir, informar y verificar. De esta forma, estos sistemas son fundamentales para el reconocimiento y la visibilidad de los logros en la implementación de las CDN de los países. Por una parte, es crucial evaluar si las medidas adoptadas para mitigar el cambio climático reducen efectivamente las emisiones de GEI y son lo suficientemente eficientes y robustas para garantizar el cumplimiento de los compromisos climáticos de cada país. Por otra, la adaptación requiere el establecimiento de un proceso continuo de evaluación de amenazas, exposición y vulnerabilidad. Más aún, dadas las inversiones necesarias para la implementación de los compromisos, el financiamiento es también un

elemento clave, por lo que los sistemas de vigilancia, notificación y verificación también incluyen un componente de financiamiento (véase el cuadro I.2). En este contexto, en el artículo 13 del Acuerdo de París, relativo al establecimiento de un marco de transparencia reforzado, se requiere que los países establezcan sistemas nacionales sólidos de vigilancia, notificación y verificación que, a su vez, mejorarán y guiarán sus CDN.

En el cuadro I.3 se resumen los principales instrumentos para incorporar la dimensión de acción climática a la planificación en la región, según el marco para la planificación descrito en la sección previa. Si bien la lista no es exhaustiva, ofrece un panorama de la gran diversidad de instrumentos existentes. En las secciones B.3 y B.4 de este capítulo se describe la experiencia de los países América Latina y el Caribe con respecto a algunos de ellos.

Cuadro I.3
Principales instrumentos para la planificación en materia de acción climática

Función	Principales instrumentos para la acción climática
Prospección	Contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) y sus metas para 2030 y 2050 Estrategias climáticas a largo plazo Leyes marco de cambio climático Políticas o estrategias sectoriales a largo plazo (por ejemplo, de energía) Estrategias de ciudades resilientes Misiones orientadas a la adaptación o la descarbonización Estrategias orientadas a la integración del Objetivo 13: Acción por el clima
Formulación	Planes de mitigación del cambio climático, ya sean de carácter nacional o sectorial Planes de adaptación al cambio climático, ya sean de carácter nacional, sectorial, regional o municipal Planes de gobierno que incluyen la acción climática
Coordinación e implementación	Sistemas de gobernanza bien establecidos, pues el carácter transversal de la mitigación y la adaptación al cambio climático supone la participación de un gran número de ministerios sectoriales y distintos niveles territoriales (nacional, local) para lograr los objetivos
Evaluación	Sistemas de vigilancia, notificación y verificación, dado el imperativo de lograr las metas climáticas a mediano y largo plazo

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2. Las contribuciones determinadas a nivel nacional de los países de América Latina y el Caribe como instrumentos de planificación

En el cuadro I.4 se muestra un panorama de las contribuciones determinadas a nivel nacional de los países de América Latina y el Caribe. Como se puede apreciar, en casi todos se establecieron metas para 2030 y en siete de ellos — la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá y el Perú— se incluyeron metas para 2050. Entre los sectores priorizados para la mitigación se destacan los de energía, transporte y bosques. En el documento de LEDS LAC (2023), que analiza el estado de los compromisos climáticos en los países de la región, se subraya que, en el caso de Chile, todos los compromisos asumidos en la CDN corresponden a metas intermedias hacia la meta de neutralidad en carbono y resiliencia a más tardar en 2050[4]. En la CDN de Colombia se plantea una visión a mediano plazo (2030), mientras en la Estrategia Climática de Largo Plazo (ECLP) 2050 se extiende el horizonte temporal, a fin de impulsar procesos de forma paralela y complementaria, estableciendo apuestas estratégicas e insumos para la toma de decisiones relativas a la descarbonización y la resiliencia a mediados de siglo. En el caso de Costa Rica, la CDN para 2030 es coherente con la trayectoria del Plan Nacional de Descarbonización. En Guatemala y el Uruguay se aspira a alcanzar el objetivo de cero emisiones netas de carbono para 2050 en todos los sectores de la economía. A pesar de la urgencia de alcanzar la neutralidad en carbono para 2050, numerosos países de la región analizados en el informe no cuentan con dicho documento de gestión (LEDS LAC, 2023).

[4] LEDS LAC es una red de organizaciones e individuos líderes transformadores que trabajan en la promoción, el diseño y la implementación de estrategias de desarrollo resiliente y bajo en emisiones en América Latina y el Caribe. Véase [en línea] https://www.ledslac.org/sobre-leds-lac/.

Cuadro I.4
América Latina y el Caribe (33 países): metas de mitigación y compromisos de adaptación establecidos en las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN)[a]

País	Metas de mitigación (reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI))	Compromisos de adaptación	Sistemas de vigilancia, notificación y verificación
Antigua y Barbuda[b]	Alcanzar un 86% de generación de energía renovable a partir de recursos locales en el sector eléctrico; lograr que el 100% de las ventas de vehículos nuevos correspondan a vehículos eléctricos; explorar el potencial de reducción de emisiones en los sectores de residuos, agrícola, forestal y otros usos de la tierra.	Implementar el Plan de zonificación de gestión sostenible de recursos de la isla; finalizar el Plan Nacional de Adaptación; cumplir seis metas en materia de energía, agua y vivienda.	En desarrollo
Argentina	No exceder la emisión neta de 349,16 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente ($MtCO_2eq$) para 2023; alcanzar la neutralidad de GEI para 2050.	Alcanzar 35 metas para la adaptación en distintos sectores y áreas.	En desarrollo
Bahamas	Implementar medidas de mitigación en toda la economía para 2030.	Mejorar la planificación y la respuesta ante las emergencias climáticas; reforzar el marco normativo nacional y recaudar fondos para la adaptación, entre otras medidas.	En desarrollo
Barbados	Ser el primer estado insular 100% verde y libre de combustibles fósiles para 2030; reducir las emisiones un 20% y un 35% para 2025 y 2030, respectivamente.	Determinar los activos clave y actores más vulnerables a los posibles efectos del cambio climático. Los sectores prioritarios son: agricultura, recursos hídricos, recursos costeros y asentamientos humanos y turismo.	En desarrollo
Belice	Mejorar los procesos de gestión de residuos para evitar emisiones de hasta 18 $KtCO_2eq$ por año para 2030.	Tomar medidas para aumentar la resiliencia de los recursos costeros y marinos, la agricultura, la pesca y la acuicultura.	En desarrollo
Bolivia (Estado Plurinacional de)	No se contemplan.	Tomar medidas de adaptación en los sectores de energía, agua, agropecuario y bosques, entre otros.	No
Brasil	Reducir las emisiones de GEI un 37% para 2025, un 50% para 2030 y alcanzar la neutralidad en carbono para 2050.	No se encontró información relacionada.	No
Chile	Establecer un presupuesto de hasta 1.100 $MtCO_2eq$ para 2030, con nivel máximo en 2025; reducir al menos un 25% las emisiones de carbono negro para 2030 y alcanzar la neutralidad en carbono para 2050.	Tomar medidas con respecto a dos componentes: i) políticas, estrategias y planes de cambio climático, y ii) áreas de mayor urgencia en la acción climática en materia de adaptación.	Sí
Colombia	Reducir las emisiones de GEI un 51% para 2030; alcanzar la neutralidad en carbono para 2050.	Cumplir 30 metas centradas en las áreas de: recursos hídricos; protección de ecosistemas costeros, terrestres y marinos; restauración; áreas protegidas; infraestructura y agricultura.	Sí
Costa Rica	Alcanzar un máximo absoluto de emisiones netas de 9,11 $MtCO_2eq$ para 2030 y la neutralidad en carbono para 2050.	Fortalecer la resiliencia social mediante el desarrollo de capacidades e información y la inclusión de criterios de adaptación en los instrumentos de financiamiento y planificación, entre otras medidas.	En desarrollo
Cuba	Para 2030, incrementar hasta un 24% la generación de energías renovables, disminuir el consumo de combustibles fósiles e incrementar la eficiencia energética, entre otras.	Promover la adaptación como enfoque primordial contra el cambio climático mediante 13 prioridades de carácter voluntario.	En desarrollo
Dominica[b]	Reducir las emisiones de GEI un 45% por debajo de los niveles de 2014 para 2030. Se prevén metas de reducción de GEI sectoriales.	Integrar consideraciones de cambio climático en la planificación, el desarrollo y la implementación de todas las actividades en todos los niveles. Se destacan, entre otros, los siguientes proyectos: Programa Especial de Adaptación al Cambio Climático; Gestión Sostenible de la Tierra; Programa Estratégico de Resiliencia Climática.	Sí
Ecuador	Reducir las emisiones de GEI un 9% en los sectores de energía, agricultura, procesos industriales y residuos y un 4% en los ámbitos de uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura para 2025.	Contribuir con las iniciativas mundiales para incrementar la adaptación, promover la resiliencia climática y reducir el riesgo ante los efectos del cambio climático.	Sin información
El Salvador	Reducir las emisiones anuales del sector de energía entre 640 $ktonCO_2eq$ y 819 ktonCO2eq para 2030.	Adoptar diversas medidas de adaptación en los siguientes sectores: agricultura, biodiversidad y ecosistemas, ciudades, infraestructura, recursos hídricos, saneamiento y residuos sólidos, salud y transporte.	Sí
Granada[b]	Reducir las emisiones de GEI un 40% por debajo de los niveles de 2010 para 2030.	Implementar el Plan Nacional de Adaptación (2017-2021), la Política Nacional de Cambio Climático y el Plan Nacional de Desarrollo Sostenible 2035, entre otros.	Sin información

País	Metas de mitigación (reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI))	Compromisos de adaptación	Sistemas de vigilancia, notificación y verificación
Guatemala	Reducir las emisiones totales un 11,2% para 2030.	Alcanzar 34 metas en los sectores de agricultura y seguridad alimentaria; zonas marino-costeras; recursos forestales, ecosistemas y áreas protegidas; gestión integrada de los recursos hídricos; salud humana e infraestructura.	En desarrollo
Guyana	Lograr una economía verde a lo largo de una vía de desarrollo económico libre de emisiones.	Terminar la preparación de una Estrategia y Plan de Acción de Resiliencia Climática que proporcione un marco integral para la adaptación y la resiliencia.	No
Haití	Reducir las emisiones de GEI un 5% para 2030.	Para 2030, integrar los efectos del cambio climático en las estrategias sectoriales de desarrollo; acondicionar las 15 cuencas hidrográficas más vulnerables a los fenómenos meteorológicos extremos; proteger las zonas costeras de los efectos del cambio climático y desarrollar la bioeconomía y la agricultura ecológica e inteligente desde el punto de vista climático.	En desarrollo
Honduras	Reducir las emisiones de GEI un 16% para 2030, en todos los sectores excepto uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS).	Contribuir a la meta mundial de adaptación en los sectores de mayor urgencia definidos por el país: recursos hídricos; biodiversidad y servicios ecosistémicos; agroalimentario y soberanía alimentaria; infraestructura y desarrollo socioeconómico; otros sectores.	Sí
Jamaica	Reducir las emisiones de GEI un 25,4% para 2030.	Facilitar el uso del agua y los métodos agrícolas energéticamente eficientes, mejorar los sistemas de almacenamiento de alimentos y diversificar las técnicas de producción de alimentos, incluida la expansión de la agricultura y la acuicultura.	En desarrollo
México	Reducir las emisiones de GEI un 22% y las emisiones de carbono negro un 51% para 2030.	Tomar medidas relacionadas con cinco ejes: i) prevención y atención de efectos negativos en la población y el territorio; ii) sistemas productivos resilientes y seguridad alimentaria; iii) conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos; iv) gestión integrada de los recursos hídricos y v) protección de infraestructura estratégica y del patrimonio cultural.	Sí
Nicaragua	No se establecieron metas incondicionales, solo condicionales.	Realizar obras de conservación de suelos y agua y reducir la vulnerabilidad y el riesgo ante las sequías y las inundaciones; implementar programas de apoyo y adaptación climática en zonas agrícolas; reducir la vulnerabilidad de la red de carreteras; realizar obras de infraestructura para la prevención y mitigación de desastres y brindar atención solidaria a las familias afectadas por fenómenos extremos.	No
Panamá	Reducir las emisiones totales del sector energético un 11,5% para 2030 y un 24% para 2050 y restaurar 50.000 hectáreas de bosque para 2050.	Para 2025, elaborar un Plan Nacional de Cambio Climático para el sector de energía, con un enfoque de mitigación y adaptación, iniciar la implementación de la Estrategia Nacional REDD+ y elaborar una Guía Técnica Nacional de Cambio Climático para el sector de UTCUTS.	En desarrollo
Paraguay	Reducir las emisiones de GEI un 10% para 2030.	Alcanzar 25 objetivos en siete sectores para 2030, a saber: i) comunidades y ciudades resilientes; ii) salud y epidemiología; iii) ecosistemas y biodiversidad; iv) energía; v) producción agropecuaria, forestal y seguridad alimentaria; vi) recursos hídricos y vii) transporte.	En desarrollo
Perú	Reducir las emisiones de GEI un 40% para 2030; alcanzar cero emisiones netas para 2050.	Tomar medidas de adaptación y resiliencia en materia de agricultura, agua, pesca, salud, silvicultura, transporte y turismo.	Sí
República Dominicana	Reducir las emisiones de GEI un 27% para 2030.	Implementar el Plan Nacional de Adaptación en torno a seis ejes: i) seguridad hídrica y alimentaria; ii) entorno construido e infraestructura; iii) comunidades saludables y resilientes; iv) resiliencia de los ecosistemas, la biodiversidad y los bosques; v) competitividad empresarial (por ejemplo, turismo) y vi) recursos costeros y marinos.	Sí

País	Metas de mitigación (reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI))	Compromisos de adaptación	Sistemas de vigilancia, notificación y verificación
Saint Kitts y Nevis[b]	Reducir las emisiones de CO_2 en toda la economía un 61% para 2030, en comparación con el año base 2010.	Implementar la Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático; tomar medidas de adaptación en los sectores de: preparación nacional; asentamientos e infraestructura; salud; grupos vulnerables y adaptación basada en la comunidad; ecosistemas marinos y costeros; recursos de agua dulce; agricultura y turismo.	Sin información
San Vicente y las Granadinas	Reducir las emisiones de GEI un 22% para 2025.	Implementar el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2013-2025, que contiene la meta: Mejorar la infraestructura física, preservar el ambiente y construir resiliencia al cambio climático. En el plan se proponen varias medidas de adaptación. Implementar el Programa Piloto para la Resiliencia Climática. Se ha adoptado la planificación para la adaptación en los sectores de agricultura, zonas costeras, recursos de agua, salud y reducción de riesgos de desastres.	Sin información
Santa Lucía[b]	Para 2030, reducir las emisiones de GEI en el sector de energía un 7% en relación con 2010.	Implementar el Plan Nacional de Adaptación 2018-2028, acompañado de estrategias sectoriales de adaptación y planes de acción. Los sectores priorizados para la acción en materia de adaptación incluyen: turismo; agua; agricultura; pesca; educación; salud; planificación espacial y ecosistemas resilientes.	Sin información
Suriname	Reducir las emisiones para 2030 mediante el aumento de los bosques y humedales protegidos a por lo menos el 17% de la superficie y el incremento de la generación eléctrica renovable por encima del 35%. Establecer controles de las emisiones de los vehículos y endurecer las importaciones de aquellos con más de 5 años para 2027.	Rehabilitar y mejorar la infraestructura (como diques y defensas fluviales) y la gestión de los recursos hídricos; promover la ordenación sostenible de la tierra; aplicar tecnologías innovadoras en el uso de la tierra.	En desarrollo
Trinidad y Tabago	Reducir las emisiones de GEI del transporte público un 30% para 2030.	No se establecieron compromisos de adaptación.	Sí
Uruguay	Para 2030 no superar 9.267 $MtCO_2$, 0,818 millones de toneladas de metano (MtCH4), 0,032 millones de toneladas de óxido nitroso (MtN2O), y metas específicas para la producción de carne de vacuno.	Alcanzar diversos objetivos para generar información y servicios climáticos; reducir los riesgos de desastres y tomar medidas en los siguientes sectores: salud; ciudades, infraestructura y ordenamiento territorial; biodiversidad y ecosistemas; zonas costeras; recursos hídricos; agricultura; energía y turismo, entre otros.	Sí
Venezuela (República Bolivariana de)	Reducir las emisiones de GEI un 20% para 2030.	Reducir la vulnerabilidad climática mediante el fomento de la capacidad de adaptación y la resiliencia en los sectores de: agricultura, asentamientos urbanos, ciencia y tecnología, comunas, educación, género, juventud y deporte, minería, Pueblos Indígenas, riesgo y desastre, salud, trabajo, Dirección General de Gestión de la Calidad Ambiental, ecosistemas y biodiversidad.	Sin información

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de LEDS LAC, "LEDSenLAC 2022. Hacia un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima en Latinoamérica y el Caribe: avances en las estrategias nacionales" [en línea] https://www.ledslac.org/download/26198/?tmstv=1679074430, 2023; NDC LAC, "Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDCs)" [en línea] https://ndc-lac.org/es/ndc; y Climate Action Tracker, "Find your country", [en línea] https://climateactiontracker.org/.

[a] A menos que se indique lo contrario, se consideran solo los compromisos incondicionales de los países.

[b] Las metas de mitigación son condicionales.

Por otra parte, cabe mencionar el uso de herramientas propias de la planificación en el desarrollo de los compromisos de mitigación, entre ellas los escenarios de futuro y las proyecciones sectoriales de emisiones de GEI a mediano y largo plazo, incluido el impacto de diversas medidas de mitigación. Por ejemplo, en el informe de 2019 de LEDS LAC (2020) se destaca que, a nivel regional, 13 de los 21 países analizados habían realizado proyecciones sectoriales de emisiones a mediano plazo y 7 de ellos a largo plazo (para 2050), a saber, el Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá y el Perú. Asimismo, en un estudio de carácter cualitativo sobre los procesos de

formulación de las estrategias climáticas a largo plazo en cuatro países de América Latina (Calfucoy y otros, 2022) —Chile, Colombia, Costa Rica y el Perú— se destaca el uso de metodologías de análisis retrospectivo (*backcasting*) para construir escenarios a largo plazo como insumos para la formulación de las estrategias climáticas a largo plazo[5], Esto permitió a los países pensar a largo plazo, visualizar rutas de descarbonización y definir las decisiones que deben tomarse a corto y mediano plazo para lograr los objetivos esperados. Todo ello supuso una contribución transversal a las capacidades de planificación a nivel nacional, mediante la implementación de buenas prácticas en esta materia, que son transferibles a otros ámbitos de acción del Estado. Las proyecciones sectoriales son importantes para realizar una debida planificación de las CDN, asignar metas sectoriales de reducción de emisiones e impulsar acciones climáticas desde los distintos sectores de la economía de un país, aportando a la toma de decisiones.

En materia de adaptación, en el informe de 2019 de LEDS LAC (2020), se destaca la importancia de desarrollar evaluaciones de vulnerabilidad basadas en escenarios de cambio climático que permitan definir medidas de adaptación. Los principales sectores priorizados en América Latina y el Caribe son: recursos hídricos y agricultura y ecosistemas costeros. Todos los países cuentan con escenarios climáticos a escala nacional o regional para 2050. En 16 de los 21 países analizados se realizaron análisis de vulnerabilidad o impacto basados en dichos escenarios. Sin embargo, ningún país cuenta con un sistema para generar escenarios climáticos regularmente y utilizarlos como insumos para el análisis de vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, sobre la base de datos históricos y escenarios futuros.

En cuanto a las estrategias climáticas a largo plazo, 16 países de la región cuentan con estrategias a largo plazo hasta 2050. En ocho de ellos (Argentina, Belice, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Uruguay), estas son coherentes con las CDN y se han presentado a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Las estrategias más recientes corresponden al Uruguay y Guatemala. Se destaca que en los otros ocho países (Ecuador, El Salvador, Guyana, Haití, Honduras, Panamá, Perú y Trinidad y Tabago) dicha estrategia se encuentra en proceso de desarrollo (LEDS LAC, 2023).

Asimismo, cabe destacar el alcance de la planificación territorial de los instrumentos climáticos. Si bien el alcance geográfico de las CDN es nacional, las medidas de mitigación y adaptación deben tener un enfoque multiescalar: local, regional y nacional. En el informe LEDS LAC (2023) se señalan nueve países que disponen de procesos establecidos de planificación subnacional que incorporan el componente de cambio climático o metas específicas a nivel subnacional o local (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de)). En la CDN de la Argentina se menciona el establecimiento, por vía legal, de un proceso de planificación subnacional, en el que a cada jurisdicción le compete desarrollar planes de respuesta que integren de manera estratégica la adaptación. A su vez, en la CDN de Honduras se menciona que la planificación en materia de adaptación se realiza también a nivel subnacional y se establece la meta de actualizar los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT) y los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) según los enfoques de adaptación y de género para 2025. En las CDN de Chile, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela se señalan metas subnacionales y locales. En el caso de Chile, en 2025 se habrá iniciado la implementación de medidas mediante los planes de acción regionales de cambio climático en 10 regiones del país, que se extenderán a las 16 regiones del país para 2030. Asimismo, en 2025, todas las regiones del país habrán incorporado medidas de adaptación en los Planes Regionales de Reducción del Riesgo

[5] El análisis retrospectivo consiste en que, en lugar de proyectar un escenario a largo plazo sobre la base del estado actual, se define un objetivo estratégico a largo plazo y se establecen los pasos necesarios a corto, mediano y largo plazo para alcanzarlo.

de Desastres (en la sección C.2 del capítulo III se ofrece un análisis de los países de América Latina y el Caribe que son miembros de la Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (Red SNIP) que cuentan con instrumentos para enfrentar los riesgos de desastres). En el componente de mitigación de Colombia se han definido 148 medidas: 32 medidas nacionales (encabezadas por ministerios), 89 medidas de carácter subnacional (encabezadas por entidades territoriales), 24 medidas dirigidas por empresas y 3 medidas específicas para la reducción del carbono negro. Por otra parte, en Costa Rica se plantea la elaboración de planes de acción para las seis regiones socioeconómicas del país y la incorporación de criterios de adaptación en los planes regionales de desarrollo, los planes de desarrollo rural territorial y los planes reguladores municipales para 2030. Asimismo, en México se adoptarán medidas de adaptación en el 50% de los municipios vulnerables y se aumentará el tratamiento de las aguas residuales en los asentamientos humanos con una densidad poblacional de más de 500.000 habitantes. De igual modo, en la CDN de Nicaragua se establece la meta de diseñar la estrategia de electromovilidad para el transporte público en la ciudad de Managua. Por último, en la CDN del Paraguay se incluyen medidas de mitigación con un enfoque subnacional en los sectores de uso de la tierra, entre otros.

Dado el carácter transversal de la acción climática para el logro de los objetivos, que supone la participación de un gran número de ministerios sectoriales y distintos niveles territoriales, la gobernanza es un elemento fundamental (véase el recuadro I.1). De acuerdo con Calfucoy y otros (2022), un desafío importante en los países de la región es que "los contenidos que se abordan en las ECLP superan en atribuciones y capacidad de ejecución el ámbito de acción de los ministerios de medio ambiente, lo cual genera una tensión en la asignación de responsabilidades y gobernanza para la implementación". En este sentido, los autores ponen en evidencia que la implementación de las CDN y las respectivas estrategias climáticas a largo plazo suponen una transformación sistémica de los países, para la que se debe pensar en una nueva gobernanza.

Recuadro I.1
Consejos interministeriales sobre el cambio climático en América Latina y el Caribe

En la actualidad, prácticamente todos los países de la región (30) han establecido o están en proceso de establecer un consejo o comité interministerial de cambio climático, cuyas funciones generales incluyen la toma de decisiones, la coordinación, la implementación y la supervisión de políticas sobre cambio climático a nivel transversal (véase el cuadro A1.2 del anexo A1).

En América Latina, dichos consejos suelen respaldarse en un marco legal como la respectiva ley de cambio climático, un marco legal sobre medio ambiente o un marco específico que establece su creación. En el Caribe, en general, están respaldados mediante su mención en las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) o las comunicaciones nacionales.

Si bien en la mayor parte de los países el consejo está presidido por el ministerio de ambiente, en la Argentina, el Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, México, el Perú y la República Dominicana está encabezado por una autoridad más cercana a la Presidencia, como el Jefe de Gabinete de Ministros en el caso de la Argentina o la Presidencia misma en el de Guatemala.

En general, la composición de los consejos incluye representantes del gobierno, actores de la sociedad civil, del sector privado y del sector académico. Los representantes del sector público suelen proceder de los ministerios de ambiente, energía, vivienda, agricultura, transporte, relaciones exteriores, educación, hacienda, economía, salud, ciencia y tecnología, planificación y obras públicas, entre otros. También se observa el despliegue territorial de dichos consejos. En los consejos del Estado Plurinacional de Bolivia, Dominica, El Salvador, Guatemala, el Perú y el Uruguay se incorporan representantes de gobiernos locales, mientras en Chile y Colombia se crearon consejos específicos para cada región del país.

En algunos casos —como la Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, el Perú y el Uruguay— los países cuentan con dos o más consejos, de manera que uno está integrado únicamente por el sector público y otros incluyen a los demás sectores de la ciudadanía. Asimismo, en países como la Argentina, Chile, Costa Rica,

Honduras, México y el Uruguay se prevé un comité experto o técnico asesor, establecido específicamente por ley, integrado por investigadores o académicos cuya función es asesorar al ministerio responsable de abordar el cambio climático. Cabe señalar que los integrantes del Consejo Asesor Externo del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático de Argentina y el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad de El Salvador incluyen representantes de los partidos políticos. El Consejo Nacional de Cambio Climático de Colombia también está integrado por miembros del Senado de la República de Colombia y de la Cámara de Representantes, mientras la Comisión Nacional de Cambio Climático del Paraguay incluye representantes de una comisión del Congreso Nacional y una dirección de la Corte Suprema de Justicia. En este sentido, estos países no solo cuentan con consejos integrados por instituciones del Poder Ejecutivo, sino también de los Poderes Legislativo y Judicial.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las leyes de cambio climático de los países, las contribuciones determinadas a nivel nacional y otros marcos legales.

En el cuadro I.4 se observa que 23 países de la región cuentan con un sistema de vigilancia, notificación y verificación ya establecido o en proceso de desarrollo. No obstante, en el informe de LEDS LAC de 2023 se señalan algunos desafíos. Por ejemplo, se menciona que, pese a que los sistemas de vigilancia, notificación y verificación son clave para el reconocimiento y la visibilidad de los logros en la implementación de las CDN, solo en cinco países (Antigua y Barbuda, Dominica, Honduras, Panamá y República Dominicana) se incluyen metas y acciones específicas para mejorarlos en las CDN actualizadas, de acuerdo con el marco de transparencia reforzado del Acuerdo de París. Por otra parte, en las CDN de diez países (Barbados, Brasil, Granada, Jamaica, Nicaragua, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de)) no se hace mención alguna a dicho sistema. En Antigua y Barbuda se está diseñando un sistema de vigilancia, notificación y verificación centrado en tres sectores prioritarios: adaptación, acciones de mitigación y apoyo climático. En la CDN de Dominica se describe el proceso de mejoramiento del sistema para expandirlo hacia un marco de vigilancia y evaluación para la adaptación y la resiliencia. En el caso de Honduras, en el marco de la Iniciativa de Transparencia Climática del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se está trabajando en la transición al marco de transparencia reforzado, llamado Sistema Nacional de Medición, Reporte y Verificación para Transparencia (SN-MRVT). A su vez, México cuenta con el Registro Nacional de Emisiones (RENE), que permite afinar y comparar los datos que se incluyen en el Inventario Nacional de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero y registrar proyectos voluntarios que redundan en la mitigación de los GEI. Se espera que el registro evolucione hacia un sistema de vigilancia, notificación y verificación que contribuya a la implementación de las medidas establecidas en la CDN. Asimismo, en Panamá se trabaja en la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Medición, Reporte y Verificación para gestionar y monitorear el avance de los instrumentos y las acciones de mitigación y, de acuerdo con su CDN, para 2025 se establecerá y pondrá en marcha la Plataforma Nacional de Transparencia Climática. En la República Dominicana se estableció en 2020 el Sistema Nacional de Medición, Reporte y Verificación de Gases de Efecto Invernadero. En la CDN se establecen metas relacionadas con el sistema de vigilancia, notificación y verificación, como seguir desarrollando el Marco Nacional de Transparencia Climática; dar relevancia al proceso de control y aseguramiento de la calidad de la información; continuar realizando un sistema de vigilancia y evaluación para las medidas de adaptación al cambio climático implementadas, según el Marco Nacional de Transparencia Climática, como complemento del sistema ya existente; e integrar el Sistema de Transparencia al Sistema de Calificación Institucional de Administración Pública para fiscalizar las instituciones que cumplan con su papel dentro del sistema de vigilancia, notificación y verificación. Para los países en desarrollo, incluidos los de América Latina y el Caribe, la falta de sistemas sólidos de vigilancia, notificación y verificación representa un desafío técnico, tecnológico y financiero, pues los países asumen compromisos cuantitativos frente al resto del planeta para reducir sus emisiones de GEI (Bofill, 2022). En un informe de la CEPAL (Bofill, 2022) se subraya el desafío de

establecer criterios comunes para medir los avances o retrocesos vinculados con la reducción de la vulnerabilidad climática y la adaptación al cambio climático para promover la perspectiva de la adaptación. Esto también constituye un desafío para el diseño y la implementación de los respectivos sistemas de vigilancia, notificación y verificación.

Por último, cabe señalar que, al ser nacionales, los compromisos climáticos deben ser sólidos y construirse mediante procesos participativos que permitan efectivamente entablar un debate y un diálogo informado con todos los actores que desempeñan un papel fundamental para cumplir los compromisos asumidos (sector privado, sociedad civil, distintos niveles de gobierno, entre otros). De ahí la importancia de fortalecer la participación pública, sobre todo durante el proceso de elaboración y revisión de los compromisos climáticos nacionales (LEDS LAC, 2020). En el informe LEDS LAC de 2019 se señala que, en 17 de los 21 países de América Latina y el Caribe analizados, se incluyó a otros actores, como ONG y el sector privado. Se destaca el caso del Perú, donde existe un espacio institucionalizado llamado "Dialoguemos" para la participación de distintos actores en los procesos relacionados con las CDN[6] (LEDS LAC, 2020).

Esto, a su vez, pone de manifiesto la importancia de la digitalización y el enfoque de gobierno abierto como factores habilitadores de la elaboración de las CDN con validación social. Por ejemplo, en el documento de la CDN del Uruguay se destaca que desde el inicio del proceso se generó una plataforma de participación digital abierta a la ciudadanía en el que la población dispusiese de una herramienta para expresar sus puntos de vista, aportes, sugerencias y comentarios sobre acciones que están llevando adelante o conocen respecto a la acción climática. A través de ese espacio se buscó también ampliar el conocimiento sobre iniciativas en marcha, inquietudes de la población respecto a la problemática del cambio climático, distintas acciones de adaptación y mitigación que tienen lugar a diferentes escalas[7]. Esto se enmarca en el trabajo del país con la Alianza Internacional de Gobierno Abierto y en particular con el objetivo de diseñar e implementar un proceso participativo para contribuir a la elaboración de la CDN2. En dicho espacio, además, se presentó el cronograma del proceso de elaboración y distintos hitos en el desarrollo de la CDN2, de manera de que la población tuviera acceso a la información más relevante. En ese sentido se comunicó sobre las instancias de consultas que se realizaron para recabar insumos que fueran de interés para la definición de medidas y objetivos a nivel sectorial y por áreas, así como se anunció e implementó la etapa de puesta en consulta pública del documento en estado borrador. Los insumos recibidos fueron analizados a la hora de la elaboración del documento definitivo, que nuevamente se publicó en la plataforma para conocimiento y difusión a la ciudadanía (República Oriental del Uruguay, 2022).

3. Planes nacionales de desarrollo y cambio climático

Como se desprende de la sección anterior, para abordar el desafío climático se necesita un análisis prospectivo (mediante la construcción de futuros posibles), de carácter sistémico y con la participación de todos los actores relevantes. Además de reflejarse en las estrategias climáticas a largo plazo es importante que los compromisos climáticos de los países estén integrados en las estrategias nacionales y sectoriales de desarrollo y guíen su implementación.

En efecto, existen diversas razones por las que su vinculación con la visión de desarrollo económico y social de los países es fundamental. En primer lugar, porque las CDN representan una oportunidad para potenciar el desarrollo sostenible, resiliente y con bajas emisiones (República Oriental del Uruguay, 2022). En segundo lugar porque, dado el carácter transversal de la acción climática, se necesitan acciones climáticas concretas

6 Véase [en línea] https://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/dialoguemosndc/.
7 Véase [en línea] https://plataformaparticipacionciudadana.gub.uy/processes/segunda-cdn/f/51/.

y la transformación de todos los elementos del desarrollo. Por ello, es fundamental integrar las CDN en la visión más amplia de desarrollo, en conexión con los ODS y el crecimiento económico, promoviendo un desarrollo resiliente y con bajas emisiones.

En el cuadro I.5 se resume la manera en que los compromisos climáticos de los países de la región se consideran en las respectivas estrategias de desarrollo. Como se desprende de dicho cuadro, en la actualidad, todos los planes de desarrollo de los países de la región incluyen, en forma explícita, objetivos para abordar el cambio climático, con un grupo importante vinculándolos directamente a sus compromisos climáticos. En la mayoría de los países se abordan tanto la mitigación como la adaptación al cambio climático. En algunos de ellos se consideran incluso objetivos de transición justa, mientras en otros, especialmente los países del Caribe, los planes se centran en objetivos de adaptación.

Cuadro I.5
América Latina y el Caribe (17 países): instrumentos de planificación a largo plazo, metas, objetivos e indicadores de acción climática

País	Plan	Metas u objetivos de acción climática	Indicadores
Bahamas	Plan Nacional de Desarrollo: Visión 2040	Meta 11: Estrategia 11.1. Investigar e implementar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. Estrategia 11.2 Integrar la reducción del riesgo de desastres en las políticas de desarrollo.	– Aumento de la investigación y el desarrollo en materia de cambio climático. – Porcentaje de islas familiares (Family Islands), con planes de adaptación al cambio climático. – Porcentaje de hogares que utilizan fuentes de energía alternativas. – Aumento del número de asociaciones con empresas líderes en tecnología verde para desarrollar la capacidad institucional al límite de la corteza continental (COB), el proyecto de autopista electrónica marina (MEH) y de aire polar marítimo más caliente que la superficie subyacente (MpW). – Porcentaje de flujos de inversión extranjera directa (IED) verde. – Porcentaje de participación de las energías renovables en el consumo total de energía. – Número de personas desplazadas por desastres. – Costo general de rehabilitación después de tormentas y huracanes graves. – Mejor respuesta antes y después del desastre. – Comunidades resilientes.
Belice	Horizonte 2030-Marco Nacional de Desarrollo	Pilar 4: Desarrollar, adoptar e implementar una política y estrategia integral de recursos naturales y medio ambiente que incluya la planificación para el cambio climático y la mitigación de sus efectos.	…
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Agenda Patriótica 2025-Plan de Desarrollo General Económico y Social (PDGES)	Pilar 9: Dimensión 7: No escasez de agua y prevenir los riesgos causados por el cambio climático y los desastres naturales.	…
Brasil	Estrategia Federal de Desarrollo (2020-2031)	Eje 4 ambiental: uno de sus desafíos consiste en implementar políticas, acciones y medidas para enfrentar el cambio climático y sus efectos, fomentando una economía resiliente y con bajas emisiones de carbono.	…
Cuba	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030	Eje estratégico 5: Disminuir la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático mediante la ejecución gradual del Plan de Estado para enfrentarlo. También se mencionan las energías renovables y la eficiencia energética para la mitigación.	…
Dominica	Estrategia Nacional de Desarrollo de la Resiliencia	Se incorporan de manera explícita las consideraciones climáticas, garantizando que el nuevo enfoque de desarrollo "resiliente al clima y sostenible" responda al cambio climático de manera integral, abarcando todos los sectores y abordando cuestiones de mitigación, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo sostenible, en particular tras el paso del huracán María el 18 de septiembre de 2017.	– Porcentaje de daños a los puertos por desastres naturales. – Porcentaje de pérdidas para el sector vial por desastres naturales. – Número de sectores resilientes establecidos. – Número de instituciones dedicadas a la visión de resiliencia. – Número de parcelas forestales especiales establecidas.

País	Plan	Metas u objetivos de acción climática	Indicadores
Granada	Plan Nacional de Desarrollo Sostenible 2020-2035	Se señalan varios desafíos climáticos. Se destacan la insuficiente integración de la resiliencia climática, para la que se establecen 10 líneas de acción, y el desarrollo con bajo potencial de calentamiento global, con 6 líneas de acción. Además, se mencionan las instituciones responsables de implementar cada línea de acción.	– Emisiones anuales de gases de efecto invernadero (GEI). – Estrategia desarrollada e implementada para el financiamiento de la resiliencia climática y la gestión del riesgo de desastres. – Porcentaje de inversión del programa de inversiones en el sector público (PSIP) destinado a la resiliencia climática y la protección ambiental. – Consumo de energía renovable (como porcentaje del consumo total de energía final). – Vehículos eléctricos importados (como porcentaje del total de vehículos importados). – Emisiones derivadas de la producción de electricidad. – Producción de electricidad a partir de energías renovables.
Guatemala	Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032	Se establece que el país debe inicialmente priorizar acciones de adaptación al cambio climático para disminuir la vulnerabilidad de la población y, en segunda instancia, procurar la mitigación de gases de efecto invernadero.	– Emisiones de dióxido de carbono equivalente (CO_2eq) per cápita. – Porcentaje del territorio terrestre cubierto por bosques que generan bienes económicos y ambientales para la población. – Porcentaje del territorio cubierto por bosques naturales. – Cobertura forestal por medio de la restauración ecológica en tierras que tienen capacidad de uso para protección y conservación de bosques. – Porcentaje de superficie terrestre cubierta por plantaciones forestales. – Deforestación anual neta en zonas núcleo de áreas protegidas. – Consumo de leña por persona al año. – Participación de la energía renovable en la matriz energética eléctrica. – Porcentaje del combustible utilizado que corresponde a combustibles no fósiles.
Guyana	Estrategia de desarrollo baja en carbono de Guyana	Se establecen cuatro objetivos interrelacionados: i) promover los servicios ecosistémicos; ii) invertir en energía limpia y estimular el crecimiento con bajas emisiones de carbono; iii) proteger la biodiversidad contra el cambio climático y evitar pérdidas y iv) alinearse con los objetivos globales de clima y biodiversidad.	– Cobertura forestal. – Tasa de deforestación. – Emisiones históricas de dióxido de carbono (CO_2).
Haití	Plan Estratégico de Desarrollo de Haití	Se reconoce que la temporada de lluvias y huracanes representa un gran desafío, dado que todo el territorio está expuesto a graves riesgos climáticos y profundas limitaciones de infraestructura, y se indican diversas medidas para reducir la vulnerabilidad.	…
Jamaica	Visión 2030-Plan Nacional de Desarrollo	Resultado nacional 14: reducción del riesgo de peligros y adaptación al cambio climático. Se establecen seis líneas de acción para lograrlo.	– Costo de los daños causados por desastres como porcentaje del producto interno bruto (PIB). – Pérdida de vidas debido a desastres. – Emisiones de gases de efecto invernadero (en toneladas métricas por año).
Panamá	Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado (PEN) 2030	6.3. Eje Estratégico I Sostenibilidad Ambiental, incluye el cambio climático con el objetivo de "Reducir el impacto ambiental, económico y social del cambio climático en la vida cotidiana de las poblaciones según sus cuencas, regiones y ecosistemas".	– Proporción de la población cuya fuente primaria de energía consiste en combustibles y tecnología limpios. – Proporción de la energía renovable en el consumo total de energía. – Número de empresas que publican informes sobre sostenibilidad. – Cuantía de los subsidios a los combustibles fósiles por unidad de PIB (producción y consumo) y como proporción del total de los gastos nacionales en combustibles fósiles. – Superficie forestal como proporción de la superficie total.
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030	Objetivos Estratégicos del Eje III. Entre los objetivos específicos se incluye la reducción de las emisiones de GEI y el aumento de la adaptación y la resiliencia al cambio climático	– Porcentaje del consumo de energía fósil con respecto al consumo final total de energía. – Porcentaje del consumo de biomasa procedente de fuentes no sostenibles. – Porcentaje de incremento de la generación de energías renovables no convencionales. – Total de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). – Porcentaje de municipios que incorporan medidas de adaptación en sus instrumentos normativos. – Porcentaje de logro de los objetivos del capítulo correspondiente a la adaptación de la contribución determinada a nivel nacional (CDN) de 2021.

País	Plan	Metas u objetivos de acción climática	Indicadores
Perú	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050	Objetivo nacional 2: se establecen dos retos vinculados con el cambio climático: Reto 6. Mermada capacidad de diagnóstico y gestión de los impactos medioambientales causados por el cambio climático y otros eventos; Reto 7. Vulnerabilidad permanente frente a los desastres por una deficiente gestión del riesgo de desastres en los territorios.	– Índice para la Gestión de los Riesgos (INFORM) (riesgo de desastres). – Índice Mundial de Riesgo Climático. – Número de hectáreas de bosque perdidas.
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor	Cuarto Eje Estratégico: "Una sociedad con cultura de producción y consumo sostenibles, que gestiona con equidad y eficacia los riesgos y la protección del medio ambiente y los recursos naturales y promueve una adecuada adaptación al cambio climático". Se establecen, entre otras, las siguientes reformas: El Sistema Integral de Gestión de Riesgos, incluyendo lo relativo a la gestión del riesgo sísmico y climático, se consolidará en un plazo no mayor de cinco (5) años; La regulación de ahorro y eficiencia energética, como forma de contribuir a la mitigación de las causas del cambio climático, se aprobará y aplicará, en un plazo no mayor de dos (2) años.	– Emisiones de dióxido de carbono. – Tasa de deforestación anual promedio.
San Vicente y las Granadinas	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2013-2025	Objetivo 4: Mejorar la infraestructura física, preservar el medio ambiente y desarrollar la resiliencia al cambio climático. A fin de reducir los efectos del cambio climático, se proponen varias medidas de adaptación para reducir los costos de restauración futuros y proteger el entorno natural. La educación pública y la conciencia de los posibles efectos negativos del cambio climático constituyen dos prioridades de este plan.	…
Trinidad y Tabago	Visión 2030-Estrategia Nacional de Desarrollo	Tema V: Poner el medio ambiente en el centro del desarrollo económico y social. El objetivo 2, reducir la huella de carbono, incluye promover la inversión en plantas de generación de energía renovable, una mayor utilización de tecnologías limpias y desarrollar e implementar estrategias para la mitigación de los gases de efecto invernadero. El objetivo 3, evaluar la vulnerabilidad climática, supone determinar las áreas de mayor riesgo climático y diseñar e implementar medidas de adaptación para los sectores vulnerables.	…

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es.

En efecto, en un grupo importante de países, los planes de desarrollo se coordinan con las CDN o bien con las estrategias climáticas a largo plazo. Por ejemplo, en el eje ambiental de la Estrategia Federal de Desarrollo (2020-2031) del Brasil se establece el desafío de implementar políticas, acciones y medidas para enfrentar el cambio climático y sus efectos, fomentando una economía resiliente y con bajas emisiones de carbono, en línea con la contribución determinada a nivel nacional del Brasil para el Acuerdo de París. Para ello se formulan numerosas directrices con miras a fomentar la adaptación de las poblaciones, los ecosistemas, la infraestructura y los sistemas de producción; ampliar y fortalecer los instrumentos económicos para la promoción de actividades con bajas emisiones de carbono, considerando la inclusión productiva y social (economía circular); fortalecer la agricultura con bajas emisiones de carbono y los sistemas productivos integrados (cultivos, ganadería, bosques); aumentar las energías renovables y ampliar la eficiencia energética y las medidas de infraestructura con bajas emisiones de carbono (véase Gobierno del Brasil, 2020).

Por otra parte, el fortalecimiento de la resiliencia, la gestión de desastres y la adaptación surgen como objetivos climáticos prioritarios, especialmente en los países del Caribe. En el caso de la República Dominicana, los objetivos estratégicos de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 incluyen ser "Una sociedad con cultura de producción y consumo sostenibles, que gestiona con equidad y eficacia los riesgos y la protección del medio ambiente y los recursos naturales y promueve una adecuada

adaptación al cambio climático" (Gobierno de la República Dominicana, 2012). Para ello se establecen dos objetivos generales directamente vinculados con el cambio climático: i) gestión eficaz del riesgo para minimizar las pérdidas humanas, económicas y ambientales; ii) adecuada adaptación al cambio climático.

En Jamaica, el resultado nacional 14 establecido en Visión 2030 consiste en la reducción del riesgo de peligros y adaptación al cambio climático. Para este objetivo, se proponen los siguientes indicadores: costo de los daños causados por desastres como porcentaje del producto interno bruto (PIB), pérdida de vidas debido a desastres y emisiones de GEI.

En San Vicente y las Granadinas, el objetivo 4 del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2013-2025 consiste en mejorar la infraestructura física, preservar el medio ambiente y desarrollar la resiliencia al cambio climático. Para ello se proponen varias medidas de adaptación a fin de reducir los costos de restauración futuros y proteger el entorno natural. La educación pública y la conciencia de los posibles efectos negativos del cambio climático constituyen dos prioridades de este plan.

En el caso de Trinidad y Tabago, uno de los objetivos estratégicos de Visión 2030, la estrategia nacional de desarrollo, consiste en la evaluación de la vulnerabilidad climática. También se considera la reducción de la huella de carbono.

En la Estrategia Nacional de Desarrollo de la Resiliencia 2030 de Dominica se incorporan de manera explícita las consideraciones climáticas, garantizando que el nuevo enfoque de desarrollo "resiliente al clima y sostenible" responda al cambio climático de manera integral, abarcando todos los sectores y abordando cuestiones de mitigación, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo sostenible, en particular tras el paso del huracán María el 18 de septiembre de 2017.

Por otra parte, Granada se destaca por el abordaje integral del desafío climático en el Plan Nacional de Desarrollo Sostenible 2020-2035. Por ejemplo, con respecto al desafío de la insuficiente integración de la resiliencia climática, la "Resiliencia climática no suficientemente popularizado", se establecen ocho líneas de acción directamente vinculadas con la acción climática, a saber: i) desarrollar e implementar una estrategia nacional de resiliencia y gestión del riesgo de desastres con perspectiva de género para Granada, Carriacou y la Pequeña Martinica; ii) actualizar la legislación existente o crear y hacer cumplir nueva legislación para apoyar la protección ambiental y la sostenibilidad; iii) fortalecer las estructuras y los arreglos institucionales para apoyar la coordinación, la difusión y la implementación de acciones de adaptación y mitigación del cambio climático, así como la integración sistemática de la adaptación al cambio climático en políticas de desarrollo, planes, programas, proyectos, presupuestos y procesos; iv) fortalecer las capacidades de gestión de proyectos para integrar la Herramienta en Línea sobre Riesgos y Adaptación al Clima en el Caribe (CCORAL) en el proceso del programa de inversiones en el sector público e integrar la resiliencia climática en los procesos de adquisición pública; v) integrar el cambio climático en la educación y los currículos de formación y transversalizarlo en los programas públicos de educación; vi) establecer estructuras y arreglos para promover la gestión y la eliminación sostenibles de los residuos; vii) ampliar los "préstamos climáticamente inteligentes" de las instituciones financieras locales, así como sus ofertas de productos y servicios financieros inocuos para el clima; viii) instruir a la ciudadanía para permitir respuestas conductuales adaptadas al cambio climático y aumentar la participación de la comunidad para promover la conciencia ambiental de los ciudadanos. Asimismo, se aborda la mitigación en relación con el desafío del desarrollo con bajo potencial de calentamiento global mediante cinco líneas de acción, a saber: i) actualizar el inventario completo de GEI; ii) establecer estándares mínimos de desempeño para el desarrollo de energías renovables y geotérmicas; iii) eliminar gradualmente los refrigerantes de

alto poder de calentamiento global; iv) reducir las emisiones de GEI de Granada y v) acceder a tecnologías que emiten bajos niveles de carbono y fomentar su uso dentro de un marco regulatorio que apoya las energías renovables y la eficiencia energética. Además, en el plan se mencionan algunos desafíos relacionados con la generación de datos y la gestión del riesgo de desastres y las medidas para abordarlos. Asimismo, se mencionan las instituciones responsables de implementar cada línea de acción.

En el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 de Costa Rica se establecen como objetivos las tres políticas vinculadas con el cambio climático, específicamente: el Plan Nacional de Energía, que busca contribuir a la descarbonización de la matriz energética mediante la diversificación con fuentes con bajas emisiones de carbono, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2022-2026 y la Política y Plan Nacional de Gestión del Riesgo.

Por último, en el Programa de Gobierno 2022-2026 de Chile se indican dos ejes explícitos relacionados con el cambio climático: el eje 1 "Un nuevo modelo de desarrollo que supere nuestro estancamiento productivo y enfrente la crisis climática", en el que se propone abordar la crisis climática, la transición justa y la nueva institucionalidad ambiental mediante la Estrategia Climática de Largo Plazo, y el eje 2 sobre el Plan de Reactivación Económica, en el que se menciona el impulso a la inversión pública verde, definida como aquella con efectos en la adaptación o la mitigación de la crisis climática.

Pese a que en todos los planes de desarrollo se incluyen metas de cambio climático relacionadas con indicadores de seguimiento, solo en 10 de los 17 planes examinados se incluyen indicadores de cambio climático (Bahamas, Dominica, Guatemala, Granada, Guyana, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana). En consonancia con las metas de cambio climático abordadas en dichos planes, en su mayoría se trata de indicadores para dar cuenta de la adaptación y la resiliencia climática, incluidos los desastres climáticos y la reforestación, pero también de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la incorporación de energías renovables.

No obstante, existen diversos desafíos para la integración de los compromisos climáticos en las estrategias de desarrollo. En efecto, Calfucoy y otros (2022) destacan que las estrategias climáticas a largo plazo de Chile, Colombia, Costa Rica y el Perú (que son el objeto de su análisis), no son reconocidas en estos países como una estrategia de desarrollo. En la mayoría de ellos, las estrategias climáticas a largo plazo funcionan como una política exclusivamente de medio ambiente, y los sectores interesados asisten solo como invitados a los procesos y no como corresponsables de los mismos. Además, como se mencionó en la sección anterior, los contenidos que se abordan en las estrategias climáticas a largo plazo superan en atribuciones y capacidad de ejecución el ámbito de acción de los ministerios de medio ambiente, lo cual genera una tensión en la asignación de responsabilidades y gobernanza para la implementación. Otra razón plausible mencionada por los autores es que las estrategias climáticas a largo plazo de los países no reflejan adecuadamente las prioridades y urgencias de los países en materia de cambio climático. La prioridad es el cumplimiento de los compromisos internacionales, que hacen hincapié en la mitigación, sin integrar realmente las principales preocupaciones de los países de la región, que se centran en la adaptación y la resiliencia. Es importante reflejar adecuadamente dichas prioridades a fin de lograr el impacto político necesario para favorecer la implementación de las estrategias. Asimismo, los autores afirman que los países no tienen una visión de desarrollo productivo definida que logre movilizar al sector privado. En la mayoría de los casos, la participación del sector privado y las instituciones estatales del ámbito económico sigue siendo débil. Esta dinámica limita el potencial de implementación y transformación necesario para alcanzar la neutralidad en carbono. A ello se suman el carácter reciente de las estrategias (en su mayoría elaboradas no hace más de un par de años) y los desafíos relativos a su financiamiento.

4. Otros instrumentos de planificación para integrar la dimensión climática en América Latina y el Caribe

Más allá de los planes de desarrollo, en la región se observan diversos ejemplos de planificación a largo plazo que integra la acción climática, tanto a nivel de políticas públicas sectoriales como de políticas territoriales. A continuación se describen algunos casos relevantes. En algunos de ellos se trata de políticas sistémicas, como la planificación de políticas industriales por misiones (se mencionan diversas experiencias, aunque no exclusivamente orientadas a la acción climática), y en otros de políticas sectoriales en países puntuales, como Energía 2050 en Chile. Asimismo, se presentan algunos casos orientados a la planificación territorial, como la Iniciativa Desarrollando Ciudades Resilientes 2030, que cuenta con gran adhesión en los países de América Latina y el Caribe, y el caso puntual de planificación territorial a largo plazo del estado de Guanajuato (México).

a) Planificación de políticas orientadas por misiones

Según este enfoque, las políticas de innovación constituyen herramientas cruciales para abordar los grandes desafíos que enfrentan los países, incluida la emergencia climática. En particular, los países de América Latina y el Caribe enfrentan el desafío de encontrar nuevos motores de crecimiento que les permitan alcanzar y sostener altos niveles de desarrollo económico y social a largo plazo (Mazzucato, 2023).

En este contexto, las políticas orientadas por misiones se plantean como políticas industriales fundamentales para dirigir la inversión en ciencia, innovación y tecnología hacia la solución de los principales desafíos que enfrentan los países y se consideran un mecanismo para mejorar la productividad y la competitividad (Mazzucato y Penna, 2020). Su objetivo consiste en promover la actividad de innovación y, simultáneamente, abordar de manera más asertiva los desafíos (o misiones) sociales, como el cambio climático, el envejecimiento de la población y las epidemias, muchos de los cuales son de alcance mundial y requieren cambios de comportamiento y sistémicos profundos (Mazzucato y Pérez, 2015). En particular, se espera que las políticas de innovación incorporen gran parte de las aspiraciones de los ODS de las Naciones Unidas y rindan cuentas de ellos, en particular, la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad en todas sus formas en todo el mundo, la promoción de sistemas de producción y consumo inclusivos y sostenibles y la lucha contra el cambio climático.

Las políticas orientadas por misiones utilizan los desafíos o misiones para impulsar programas de innovación integrando diversos sectores y, por lo tanto, pueden definirse como políticas públicas sistémicas que se basan en conocimientos de avanzada para lograr objetivos específicos o grandes proyectos científicos desplegados para resolver problemas importantes. En este sentido, el enfoque orientado por misiones de la política de innovación supone una poderosa iniciativa de política sistémica que combina el lado de la demanda con los instrumentos del lado de la oferta y, por lo tanto, permite al sector público promover el desarrollo de tecnologías específicas que dan forma a la economía moderna y contribuyen a hacer frente a los retos sociales. Dada la omnipresencia de las políticas de oferta en América Latina y el Caribe, las políticas de demanda constituyen un cambio fundamental con respecto a una visión común sobre el papel del Estado y el pasaje de una visión en la que se espera que el gobierno arregle los mercados cuando fallan a otra en la que el sector público fomenta activamente el proceso de innovación al moldear y crear tecnologías, sectores y mercados. De hecho, al enfrentar los desafíos sociales, las fuerzas del mercado por sí solas no generan suficientes inversiones y resultados de innovación para abordarlos. En consecuencia, el sector público debe desempeñar un papel activo y de liderazgo, que vaya más allá del simple hecho de

arreglar los mercados, para traducir los desafíos sociales en misiones concretas, definir direcciones y promover el desarrollo y la difusión de tecnologías pertinentes en el marco de una estrategia de crecimiento eficaz, inteligente e innovadora (Mazzucato, 2023; Mazzucato y Penna, 2020). En el capítulo V sobre la modernización del Estado se abordan las oportunidades que abre el desarrollo de las compras verdes para dirigir los patrones de producción hacia la sostenibilidad.

Un enfoque de la política de innovación orientado por misiones plantea explícitamente un vínculo entre i) la tasa de crecimiento y ii) su dirección. Esta conexión es fundamental para comprender los vínculos que se pueden construir entre un programa de estímulo fiscal (diseñado en el ministerio de finanzas de un país) y la política de innovación (elaborada en el ministerio de ciencia y tecnología). También significa reorientar las instituciones financieras de un país para que proporcionen un capital estratégico paciente y a largo plazo a fin de facilitar esta transformación. La perspectiva de las POM (en infraestructura, finanzas e innovación) puede ayudar a conducir un crecimiento inteligente impulsado por la innovación en estas diversas dimensiones (Mazzucato y Penna, 2020). Luego, El uso de estrategias industriales para reorientar las economías hacia sendas de crecimiento más inclusivas, resilientes o diversificadas y sostenibles requiere establecer objetivos claros y orientar la innovación, las alianzas, las herramientas de política y las instituciones a su consecución. Por ejemplo, la lucha contra el cambio climático en la región puede convertirse en una oportunidad para invertir e innovar en las esferas de los nuevos materiales, los nuevos servicios digitales, las nuevas formas de movilidad y la nueva función de los recursos naturales (Mazzucato, 2023).

En algunos países de América Latina y el Caribe se han implementado políticas orientadas por misiones con diversos resultados y lecciones aprendidas. Mazzucato (2023) y Mazzucato y Penna (2020) presentan las experiencias de la Argentina, Chile, Colombia, México y el Uruguay, relacionadas con distintos desafíos climáticos y ambientales, tecnoeconómicos y sociales. Los objetivos generales y las metas cuantificables planteadas en dichas experiencias se resumen en el recuadro I.2.

Recuadro I.2
América Latina y el Caribe (5 países): experiencias de implementación de políticas orientadas por misiones

Chile: La minería como trampolín para el desarrollo sostenible. La iniciativa encabezada por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la agencia de desarrollo económico de Chile, tiene el objetivo de transformar el sector minero del cobre para lograr una producción más sostenible, a fin de alcanzar las siguientes metas para 2035: aumentar la producción de cobre a 8,5 millones de toneladas, incrementar la productividad al 80% de la producción en los primeros cuartiles de costos de la industria a nivel mundial, ampliar el número de proveedores nacionales (250 proveedores de categoría mundial) y aumentar las exportaciones (4.000 millones de dólares en exportaciones de bienes y servicios).En cuanto a la potencia solar, la estrategia chilena para el sector de la energía solar, establecida en 2016 por la CORFO, apunta a fomentar la innovación, desarrollar tecnologías y habilidades y reducir las emisiones de carbono, con una hoja de ruta hacia 2025. Sus objetivos son: establecer 100 empresas chilenas en la cadena de valor de la industria solar, nivelar el costo de la energía producida con tecnologías fotovoltaicas en 25 dólares por megavatio hora (MWh) y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de la producción de energía a 4,5 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (CO_2 eq) al año. Para lograrlo se crearon múltiples instrumentos y los proyectos enmarcados en esta iniciativa incluyeron el desarrollo de tecnologías para producir energía en áreas de alta irradiación solar (en el desierto de Atacama), nuevas soluciones de almacenamiento y distribución de energía solar, un horno solar para la producción de cobre y tecnologías solares para la movilidad.

México: Del acero a la manufactura avanzada, el reto de Monterrey, Nuevo León. En 2004, el Gobierno estatal introdujo una estrategia de clústeres para reunir a organismos públicos, el sector privado y las universidades con miras a desarrollar nuevas industrias. Los clústeres se concibieron como una solución a la dispersión de las capacidades y el talento en la región (Mazzucato y Penna, 2020). Las operaciones se financiaron con fondos públicos y privados y cada

clúster propuso un plan estratégico a largo plazo y una agenda estratégica, gestionada por comités especializados en recursos humanos, inversión y crecimiento e innovación. En 2018, Nuevo León contaba con 13 clústeres estratégicos, incluidos los relativos a electrodomésticos, automóviles, agroindustria y energía. Se generó un efecto demostración que llevó a la creación de varios nuevos clústeres en la ciudad. Entre los resultados esperados de los clústeres se preveía el desarrollo de nuevos productos, procesos, servicios y soluciones para problemas de interés público, mientras los efectos esperados eran el aumento de la competitividad, la productividad y la calidad del empleo y la mejora del bienestar social. En mayo de 2017, tras el éxito del programa de clústeres, se lanzó la iniciativa Nuevo León 4.0 con el objetivo de aumentar el gasto en investigación y desarrollo (I+D) y difundir las nuevas tecnologías como la Internet de las cosas (IoT), la comunicación máquina-máquina, la inteligencia artificial, la fabricación digital, los macrodatos, la impresión 3D y el diseño simulado.

Uruguay: Plan Ceibal, una ambiciosa iniciativa para la inclusión digital. Mediante el Plan Ceibal se fijó en 2007 la misión de distribuir una computadora portátil con acceso a Internet a todos los alumnos y profesores de educación primaria del país. El Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), uno de los principales laboratorios tecnológicos del país, lideró la iniciativa. Fundado en 1965, el LATU ayuda a vincular los sectores público y privado para fomentar la innovación en tecnologías de la información (TI) y la cooperación internacional. Para ello, el LATU ha desarrollado una estructura organizativa mucho más flexible que la de la mayoría de las organizaciones públicas del Uruguay, que se traduce, por ejemplo, en el uso de la contratación pública con procedimientos menos burocráticos. Al final del tercer año, los resultados del Plan Ceibal eran muy positivos, pues se habían distribuido 380.000 computadoras portátiles a todos los alumnos de las escuelas públicas de educación primaria.

Argentina: La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) como desafío productivo y tecnológico. La crisis generada por la pandemia de COVID-19 impulsó la capacidad de colaborar e innovar en todo el mundo, incluida la Argentina. Durante el primer año de la pandemia se desarrollaron y aprobaron cerca de media docena de kits de prueba de COVID-19 y la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i) financió unos 60 proyectos de investigación sobre el desarrollo de kits. Algunos de estos kits se exportaron a otros países latinoamericanos. En la actualidad se producen y venden en la Argentina y compiten con otros kits producidos en China, los Estados Unidos y otros grandes exportadores mundiales.

Colombia: Medellín, la más educada. La experiencia de políticas orientadas por misiones del programa "Medellín, la más educada", tenía el objetivo de garantizar el derecho a la educación y mejorar los niveles de habilidades de los ciudadanos de Medellín, especialmente los jóvenes, como forma de ayudar a mitigar otros problemas sociales, como la criminalidad. Cualitativamente, el programa buscaba ofrecer una educación pública de calidad desde la escuela primaria hasta la secundaria, reducir las tasas de deserción en todos los niveles educativos y aumentar el acceso a la educación superior. El objetivo a largo plazo era generar cambios significativos en la calidad de vida de los ciudadanos para diversificar la economía, reducir la brecha social y desarrollar mano de obra calificada. Algunas de las metas cuantificables de la política incluían: incrementar la cobertura del grado de transición al 80% (60.014 niños), alcanzar una matrícula de 364.269 estudiantes en educación básica (cobertura del 100%), aumentar la tasa de cobertura bruta en educación secundaria al 80% (55.927 estudiantes matriculados); reducir la deserción al 6% y la tasa de repetición de curso al 3% y ofrecer 5.000 nuevos cupos para analfabetos, adultos y personas mayores.

De las experiencias de las políticas orientadas por misiones en la región se destaca la importancia de crear nuevos instrumentos y programas de política o transformar los existentes para romper la inercia institucional y fomentar la capacidad estatal y la manera en que se movilizaron múltiples sectores y diversas partes interesadas, particularmente para transformar las industrias basadas en los recursos naturales (Mazzucato y Penna, 2020). Al mismo tiempo, aún queda mucho espacio para mejorar y fortalecer las capacidades institucionales del sector público a fin de asegurar un compromiso permanente con iniciativas que puedan ayudar a los países a promover el crecimiento inteligente impulsado por la innovación. De hecho, "implementar un enfoque orientado por misiones de la política de innovación requiere el desarrollo de capacidades y conocimientos técnicos dentro del Estado para que pueda desempeñar eficazmente su papel de coordinar y orientar a los agentes privados al formular e implementar políticas que aborden los desafíos sociales a través de la innovación" (Mazzucato, 2016, citada en Mazzucato y Penna, 2020, pág. 7).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Mazzucato, *Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones* (LC/TS.2022/150/Rev.1), Santiago, CEPAL, 2023; y M. Mazzucato y C. C. Penna, *La era de las misiones. ¿Cómo abordar los desafíos sociales mediante políticas de innovación orientadas por misiones en América Latina y el Caribe?*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2020.

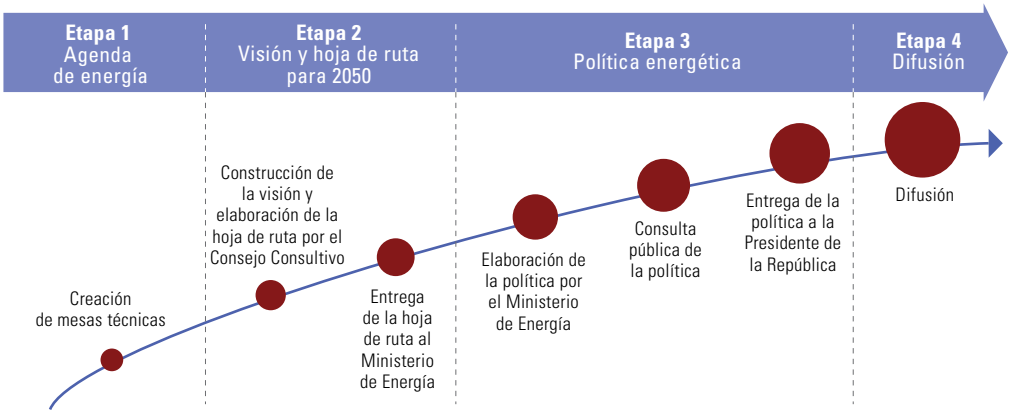
b) Planificación de políticas sectoriales a largo plazo vinculadas con el cambio climático: el caso de Energía 2050 en Chile

En la última década se ha consolidado en Chile la cultura de participación ciudadana para la elaboración de políticas públicas, con el sector de energía y sus vínculos con los compromisos de cambio climático como uno de los grandes protagonistas. En particular, la Política Energética Nacional o Energía 2050 (promulgada en 2015) se ha destacado a nivel nacional e internacional como referente para la elaboración participativa de políticas públicas, sobre todo porque fue refrendada por el gobierno siguiente (de otra coalición) y se transformó así en una política de Estado. El éxito de este proceso ha inspirado otros procesos de políticas públicas, como la elaboración de la Política Nacional Minera 2050, tanto desde el punto de vista de su base metodológica como de su estructura.

Energía 2050 fue impulsada por el Ministerio de Energía con el objetivo de "diseñar y ejecutar una política energética de largo plazo que contara con la validación social, política y técnica" (Ministerio de Energía Chile, 2017, pág. 10).

El proceso de elaboración de Energía 2050 se realizó en diferentes etapas a lo largo de 18 meses, como se muestra en el diagrama I.1. El producto final de Energía 2050 fue la Política Energética Nacional (PEN) aprobada mediante un decreto supremo de la Presidencia de la República y refrendada por los ministerios involucrados.

Diagrama I.1
Chile: proceso de elaboración de la política Energía 2050



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Energía, *Hoja de ruta 2050: hacia una energía sustentable en inclusiva para Chile*, Santiago, 2015.

La elaboración de la política se basó en un ejercicio de prospectiva conforme al método de análisis retrospectivo. Los elementos clave incluyen una visión a largo plazo para el sector y metas para 2050, metas intermedias para 2035 y un plan de acción a corto plazo, en el que se designan las instituciones responsables de poner en marcha su implementación. Asimismo, se estableció un proceso de seguimiento anual y actualización periódica y participativa cada cinco años, pues se reconoce que, durante la implementación de la política, podrían producirse cambios tecnológicos o choques externos y surgir nuevas prioridades para la sociedad que justifican la necesidad de revisión.

En la primera versión de Energía 2050 se incluyó una meta específica de reducción de las emisiones de GEI anclada en la CDN, que estaba entonces en proceso de actualización y que, en la actualización de la política en 2022, fue coherente con la nueva CDN. Asimismo, se organizaron talleres internacionales de expertos de carácter prospectivo y de visión del futuro energético en el marco del proceso de transición energética para la descarbonización. Estos se desarrollaron junto con MAPS-Chile (Mitigación del cambio climático y desarrollo bajo en carbono), un proyecto encabezado por el Ministerio del Medio Ambiente encargado de proponer insumos para la actualización de la CDN. Cabe

señalar que tanto en el caso de Energía 2050 como en el proceso de actualización de la CDN se buscó la coherencia en todos los aspectos de formulación de la política, al compartir bases técnicas de información, metodologías, participación recíproca y la consideración de las propuestas de política pública que emanaban de cada uno.

Un aspecto fundamental de la gobernanza fue la conformación de un Consejo Consultivo compuesto por diversos actores relevantes que mantuvo una presencia activa durante todo el proceso de elaboración de la política, en el que participaron 27 actores clave del sector público, asociaciones gremiales, la sociedad civil y el sector académico, incluida la participación a nivel nacional y regional. Un aspecto destacado tras el éxito del proceso se relaciona con el grado de poder concedido al Consejo Consultivo, que tenía la misión de brindar orientación estratégica a lo largo de todo el proceso y la construcción de la visión a largo plazo, materializada en una hoja de ruta con visión y metas para 2050 y metas intermedias para 2035. Visto el alto nivel de consenso de las propuestas del consejo, la hoja de ruta constituyó el insumo fundamental para la elaboración del documento de la política que luego emanó del Ministerio de Energía.

El proceso de elaboración de la política Energía 2050 supuso la convocación de una amplia gama de actores que representaban a distintos sectores de la sociedad, con distintos niveles de participación (estratégico, técnico, ciudadano) y una importante contribución de las regiones. Esto constituyó una de las claves de su éxito. Entre otras instancias se destacan las mesas de debate con representantes regionales y las mesas de expertos de las que emanaban propuestas relativas a los distintos temas abordados, que luego se sometían a discusión en los plenarios del Consejo Consultivo. Además de los talleres de visión de futuro con expertos internacionales mencionados anteriormente, se realizó un seminario internacional junto a la Agencia Internacional de Energía (AIE) y se invitó a representantes de otros países que ya contaban con una política energética a largo plazo, incluido el Uruguay, a compartir su experiencia.

En otro nivel, se organizó un espacio de carácter más amplio con la creación de una plataforma ciudadana virtual (www.energia2050.cl), mediante la cual se brindó acceso a información relevante sobre el proceso (objetivos, formas de participar, plazos e insumos técnicos), se recibieron los aportes de la ciudadanía y luego se sometieron a consulta el borrador de la política elaborado por el Ministerio de Energía y la respectiva evaluación ambiental estratégica que acompañó todo el proceso de elaboración. Ello evidencia nuevamente el carácter fundamental de la transformación digital y el enfoque de gobierno abierto para la elaboración de políticas públicas con validación social.

También se desarrolló, en forma inédita en Chile, una serie de encuestas deliberativas piloto a nivel nacional, con la que se procuró obtener la opinión informada de la ciudadanía sobre el futuro del sector de energía y que sirvió para informar la elaboración de la política. Se calcula que, en total, unas 5.000 personas participaron directamente en todo el proceso de Energía 2050.

Energía 2050 convocó a una gran variedad de equipos expertos de diversos sectores (energía, medio ambiente, vivienda y transporte, entre otros) y disciplinas (ingenieros, economistas, abogados, sociólogos, biólogos y periodistas, entre otros). La Secretaría Ejecutiva, radicada en el Ministerio de Energía, dirigió y coordinó a un equipo multidisciplinario de más de 35 profesionales. Incluyó además un equipo académico que proporcionó el soporte metodológico y la generación de nuevos conocimientos; un equipo técnico que veló por la integralidad técnica, la gestión del conocimiento y la sistematización de los acuerdos y un equipo facilitador independiente que lideró las discusiones del proceso del Consejo Consultivo. Asimismo, Energía 2050 integró —de forma inédita en lo que respecta a la elaboración de políticas públicas hasta entonces en Chile— la aplicación de una evaluación ambiental estratégica, que se llevó a cabo a lo largo de todo el proceso y supuso una interacción y una retroalimentación permanentes.

Cabe destacar que este proceso se construyó sobre los resultados de procesos anteriores. Una parte importante de las bases de información técnica y las primeras propuestas de políticas utilizadas para el desarrollo de Energía 2050 se tomó de procesos participativos anteriores vinculados al sector de energía, como Escenarios Energéticos 2030, MAPS-Chile, la Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico (CADE) y la Comisión Ciudadana Técnico Parlamentaria (CCTP), entre otros. Esto constituye un elemento importante, pues se trata de información técnica básica y propuestas que se habían sometido a una discusión de alto rigor técnico y habían obtenido la validación social necesaria para su rápida utilización y aceptación por los participantes de Energía 2050. Al mismo tiempo, varios de los actores que participaron en Energía 2050 habían participado también en Escenarios Energéticos 2030, MAPS-Chile y la CADE. Este aspecto fue clave para lograr el desarrollo técnico óptimo del proceso y lograr el consenso necesario en un horizonte de tiempo acotado, considerado sumamente limitado para procesos participativos de esta naturaleza.

Por último, se estableció la institucionalidad necesaria para la vigilancia y la evaluación de la política. En el texto de la política energética a largo plazo se contempla explícitamente un mecanismo de actualización, vigilancia y evaluación. Un elemento clave de dicho mecanismo es el compromiso para la actualización periódica y participativa cada 5 años, que de hecho ya tuvo lugar. En efecto, la Ruta Energética 2018-2022 del Gobierno posterior a la elaboración de Energía 2050 ya se comprometió con dicha actualización, que se realizó mediante un proceso participativo similar al de la elaboración y se promulgó a comienzos de 2022. Considerando los grandes cambios estructurales en curso en el sector, especialmente debido al proceso de transición energética producto del imperativo global de la descarbonización del planeta, el proceso de actualización se volvió prioritario e indispensable.

c) Integración de la acción climática en la construcción de las visiones de futuro a nivel subnacional: la experiencia del estado de Guanajuato en México[8]

Como se ha planteado, el territorio (ya sea a escala mundial, regional, nacional o subnacional) es una pieza clave para generar el consenso y las políticas necesarias para abordar la emergencia climática. En los países en general, y en los países federales en particular (en virtud de su escala), la planificación estatal representa una oportunidad para abordar los desafíos que impone el desarrollo en un contexto de crisis climática atendiendo a las especificidades del territorio.

En México, el proceso de planificación se articula a nivel central y, a su vez, cada estado delinea sus propios planes estatales. Esto permite atender a las características propias de cada territorio, asegurando que las políticas públicas respondan efectivamente a las particularidades de los estados.

El primer ejercicio de planificación a largo plazo del estado de Guanajuato (México), realizado en 1993, derivó en el instrumento denominado Guanajuato Siglo XXI. Este plan incluía la construcción de escenarios futuros que abordaban los contextos mundial, nacional y local. Existe consenso en que ese primer ejercicio fue clave para orientar las inversiones y favorecer el desarrollo económico y social del estado, convirtiéndolo en uno de los clústeres automotores más dinámicos e importantes de América Latina.

En mayo de 2023, de la mano del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato (IPLANEG), se dio inicio a una nueva actualización del Plan Estatal del Desarrollo del Estado, esta vez con horizonte a 2050. Este ejercicio de

[8] Véase más información sobre el proceso de actualización del Plan Estatal del Desarrollo de Guanajuato [en línea] https://iplaneg.guanajuato.gob.mx/consultaped2050/.

planificación estratégica, que cuenta con el apoyo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) para el fortalecimiento de la participación ciudadana, representa una oportunidad para repensar el estado a la luz de los nuevos desafíos planteados por el cambio climático y la transformación digital, entre otros. Con ese fin, la participación ciudadana tuvo lugar mediante talleres y mesas redondas realizados en diversos municipios con actores específicos, incluidas las juventudes, a fin de asegurar que sus voces y preocupaciones se tuvieran en cuenta en la construcción de la hoja de ruta del estado.

El proceso de construcción de la Visión 2050 del estado de Guanajuato se desarrolla a partir de la experiencia de procesos anteriores y sobre la base de información generada sistemáticamente para el seguimiento y la evaluación de los planes estatales de desarrollo del estado. En particular, se valora positivamente el sistema "Monitoreo del avance de las metas del Plan Estatal de Desarrollo", que mide los avances relativos al plan y sus objetivos mediante la definición de metas precisas, indicadores claros, la periodicidad de la medición y un sistema de información en línea.

Entre las fortalezas del proceso de construcción de la Visión 2050 del estado de Guanajuato cabe mencionar una gobernanza clara, que incluye un Comité Directivo, un grupo ciudadano de acompañamiento y equipos técnicos especializados en la identificación de megatendencias, la generación de escenarios posibles y los procesos de participación pública con enfoque de derechos humanos. Ello ha permitido establecer distintos niveles de participación ciudadana: un nivel estratégico, un nivel ciudadano y un nivel técnico. Para el nivel ciudadano se estableció además una consulta en línea, de modo de ampliar los espacios para integrar las voces de la comunidad.

d) Planificación a nivel local: iniciativa Desarrollando Ciudades Resilientes 2030

La iniciativa Desarrollando Ciudades Resilientes 2030 (MCR2030) busca impulsar la resiliencia local mediante la incidencia política, el intercambio de conocimientos y experiencias y el establecimiento de redes de aprendizaje entre ciudades. Para ello promueve el fortalecimiento de las capacidades técnicas, conecta múltiples niveles de gobierno y fomenta alianzas estratégicas[9].

La iniciativa nace del reconocimiento de que la naturaleza del riesgo ha cambiado y las ciudades se enfrentan a un creciente riesgo de desastres derivado, entre otras cosas, de los efectos del cambio climático. Busca impulsar la participación de los organismos de planificación local, con una representación multisectorial y los aportes de las diversas partes interesadas, fortaleciendo de manera proactiva los vínculos entre los gobiernos nacionales y locales.

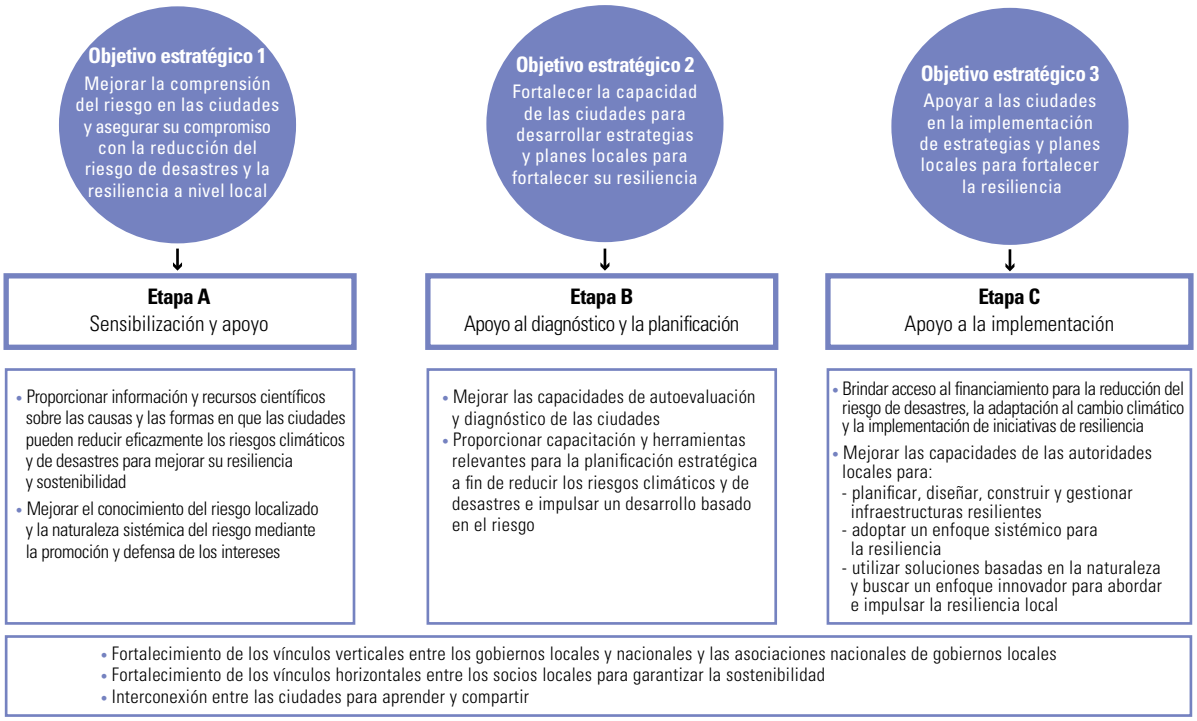
Es una cocreación de múltiples partes interesadas, a saber: el Grupo de Liderazgo Climático de Ciudades C40; Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI); la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA); la Red de Ciudades Resilientes; Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU); el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat); la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS); el Grupo del Banco Mundial y el Consejo Mundial de Datos de la Ciudad, con la participación de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) como Secretaría.

[9] Para más información sobre la iniciativa y su gobernanza, véase [en línea] https://mcr2030.undrr.org/es/quienes-somos#governance-structure.

La MCR2030 se puso en marcha en octubre de 2020, con un horizonte de planificación hasta 2030. Contribuye directamente al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, "Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles", y a otros marcos globales (Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana).

La MCR2030 se articula en torno a tres objetivos estratégicos, cada uno de los cuales se vincula con una etapa de la iniciativa, que dan forma a la llamada Hoja de ruta hacia la resiliencia. A ellos se añaden tres objetivos transversales (véase el diagrama I.2). La Hoja de ruta hacia la resiliencia es flexible e interactiva, las ciudades pueden ingresar en la MCR2030 en cualquier etapa para beneficiarse de las diversas herramientas y posibilidades de asesoramiento técnico.

Diagrama I.2
Iniciativa Desarrollando Ciudades Resilientes 2030 (MCR2030): hoja de ruta hacia la resiliencia



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), "Desarrollando ciudades resilientes 2030 (MCR2030)", Bonn, 2020.

Para el desarrollo y la implementación de sus estrategias de resiliencia, la iniciativa ofrece apoyo a los municipios en las siguientes 11 áreas temáticas, a fin de fortalecer las capacidades de comprensión, planificación e implementación:

i) Sensibilización sobre la reducción del riesgo de desastres y la resiliencia.

ii) Mejora del análisis de riesgos.

iii) Mejora de las habilidades de diagnóstico para la planificación.

iv) Mejora de las estrategias y los planes.

v) Aumento del acceso al financiamiento.

vi) Garantía de una infraestructura resiliente.

vii) Adopción de soluciones basadas en la naturaleza.

viii) Incorporación de las consideraciones sobre el riesgo climático en las estrategias y los planes: garantizar la inclusión mediante la asequibilidad de los servicios que ayudan a los ciudadanos vulnerables.

ix) Facilitación de vínculos nacionales-locales (vínculos verticales).

x) Fortalecimiento de alianzas dentro de la ciudad (vínculos horizontales).

xi) Fomento del aprendizaje intermunicipal.

La MCR2030 opera en cinco regiones, a saber: África, los Estados Árabes, las Américas y el Caribe, Asia y el Pacífico y Europa y Asia Central. En América Latina y el Caribe participan 14 países, con un total de 709 municipios que se encuentran en distintas etapas de la hoja de ruta, pero mayoritariamente en la primera etapa. El mayor número de municipios participantes se registra en el Brasil, México y Colombia (véanse los cuadros I.6, I.7 y I.8).

Cuadro I.6
Adhesión a la iniciativa Desarrollando Ciudades Resilientes 2030 (MCR2030)
(En número)

Región	Países	Ciudades
Mundo	80	1 540
América Latina y el Caribe	14	718

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), "Desarrollando ciudades resilientes 2030 (MCR2030)", Bonn, 2020.

Cuadro I.7
Ciudades que participan en la iniciativa Desarrollando Ciudades Resilientes 2030 (MCR2030), por etapa
(En número)

Región	A	B	C
Mundo	667	375	498
América Latina y el Caribe	355	187	160

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), "Desarrollando Ciudades Resilientes 2030 (MCR2030)", Bonn, 2020.

Cuadro I.8
América Latina y el Caribe (14 países): municipios que participan en la iniciativa Desarrollando Ciudades Resilientes 2030 (MCR2030), por país y etapa
(En número)

País	Municipios	Etapa			Nodos de resiliencia
		A	B	C	
Brasil	294	131	83	77	2
México	218	208	3	6	1
Colombia	140	8	73	56	3
Ecuador	18	3	8	7	0
Jamaica	12	2	3	7	0
Uruguay	12	0	11	1	0
Argentina	4	0	2	2	0
Chile	3	1	1	1	0
Perú	2	0	2	0	0
Costa Rica	2	1	0	1	0
Panamá	1	0	0	1	0
Guatemala	1	1	0	0	0
República Dominicana	1	0	0	1	0
Trinidad y Tabago	1	0	1	0	0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), "Desarrollando Ciudades Resilientes 2030 (MCR2030)", Bonn, 2020.

C. Reflexiones finales

Para forjar la resiliencia para la acción climática es preciso planificar acciones integradas en múltiples niveles, abordar vulnerabilidades que se solapan y promover la colaboración multiactor y multisectorial. En este sentido, existe una tendencia clara entre los países de la región a designar entes rectores para la planificación. La mayoría de ellos se encuentra a nivel ministerial, en ministerios de economía y finanzas o participación.

Se constata un aumento del número de instrumentos a largo plazo de los países de la región, que evidencia la revalorización de la planificación con horizontes temporales amplios que trascienden los períodos de gobierno. En este contexto, se observa una tendencia al diseño participativo de estos instrumentos, a fin de asegurar su implementación más allá de los cambios de gobierno.

La manera de abordar la vigilancia y la evaluación de los instrumentos de planificación a largo plazo varía entre los distintos países de la región. Mientras algunos poseen un sistema de vigilancia y evaluación, en otros se ha optado por idear un mecanismo *ad hoc* para el instrumento en cuestión o por incluir índices e indicadores dentro del plan para medir el progreso hacia la consecución de los objetivos y las metas. No obstante, más allá de los avances, en la región (sobre todo en el Caribe) se ha reconocido una capacidad limitada para implementar, seguir y evaluar el progreso en la implementación de objetivos acordados a nivel nacional e internacional. Las brechas estadísticas limitan la capacidad de los países del Caribe para desarrollar indicadores y medir el progreso a largo plazo.

Los principales instrumentos para la planificación de la gestión del cambio climático a mediano y largo plazo son las contribuciones determinadas a nivel nacional que, en consonancia con el Acuerdo de París, establecen compromisos y metas de mitigación y adaptación, muchas de ellas para 2050, y también metas intermedias, generalmente para 2030. De conformidad con dichos compromisos, los países avanzan en el establecimiento de sus respectivas estrategias climáticas a largo plazo, que facilitan la definición de las inversiones y los cambios regulatorios necesarios para alcanzar dichas metas. Desde la perspectiva de la formulación, y con arreglo a los instrumentos de planificación climática, en los países también se establecen instrumentos climáticos a mediano plazo en forma de planes de mitigación y adaptación, ya sea de carácter nacional, sectorial o territorial. En general, estos prevén plazos de cinco años y, en algunos casos, mayores.

En casi todos los países de América Latina y el Caribe las CDN prevén metas para 2030 y en siete de ellos —la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá y el Perú— se incluyeron metas para 2050. Muchas de las CDN, en particular respecto de la mitigación de emisiones, se basan en herramientas propias de la planificación para construir los compromisos de mitigación, como los escenarios de futuro o las proyecciones sectoriales de emisiones de GEI a mediano y largo plazo, incluido el impacto de diversas medidas de mitigación.

Al considerar que para abordar el desafío climático se necesita un trabajo prospectivo (mediante la construcción de futuros posibles), de carácter multisectorial y con la participación de todos los actores relevantes, es importante que, además de reflejarse en las estrategias climáticas a largo plazo, los compromisos climáticos de los países estén integrados en las estrategias nacionales y sectoriales de desarrollo y guíen su implementación. En este sentido, en la actualidad, todos los planes de desarrollo de los países de la región incluyen, en forma explícita, objetivos para abordar el cambio climático, con un grupo importante que los asocian directamente a sus compromisos climáticos. En la mayoría de los países se abordan tanto la mitigación como la adaptación al cambio climático. En algunos de ellos se consideran incluso objetivos de transición justa. Sin embargo, en relación con los indicadores de seguimiento, solo en 11 de los

18 planes de desarrollo examinados se incluyen indicadores de cambio climático. En consonancia con las metas de cambio climático abordadas en dichos planes, en su mayoría se trata de indicadores de adaptación y resiliencia climática (riesgo de desastres climáticos y reforestación), pero también de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero e incorporación de energías renovables.

Al considerar el carácter transversal del desafío climático, para avanzar hacia una mayor integración de los compromisos climáticos en las estrategias y los planes de desarrollo es necesario otorgar más responsabilidades a las otras instituciones participantes y repensar el papel de los ministerios de medio ambiente, pues los contenidos que se abordan en las políticas climáticas superan en atribuciones y capacidad de ejecución su ámbito de acción.

Por último, más allá de los planes de desarrollo, en la región se observan diversos ejemplos de planificación a largo plazo para políticas públicas vinculadas con la acción climática. En algunos casos se trata de políticas sistémicas, como la planificación de políticas industriales por misiones (de las que se observan diversas experiencias en la región), o bien de políticas sectoriales, en particular el caso de Energía 2050 en Chile. También se observan casos orientados a la planificación territorial, como la Iniciativa Desarrollando Ciudades Resilientes 2030 —que cuenta con gran adhesión en los países de América Latina y el Caribe— o bien la planificación a largo plazo a nivel estatal, como en el caso del estado de Guanajuato (México).

Bibliografía

Bofill, P. (2022), "Aumento de la ambición en la adaptación al cambio climático en América Latina y el Caribe: necesidad de métricas comunes", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/7), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Borgogno, D. (2019), "Seguimiento y monitoreo de las NDC" [en línea] https://www.un-gsp.org/sites/default/files/documents/seguimientondc.pdf.

Calfucoy, P. y otros (2022), "Estrategias climáticas de largo plazo en América Latina: ¿qué podemos aprender desde la voz de los actores que han participado en su formulación?", *Documento de Trabajo del BID*, N° IDB-WP-1361, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] https://publications.iadb.org/es/estrategias-climaticas-de-largo-plazo-en-america-latina-que-podemos-aprender-desde-la-voz-de-los.

Camarinhas, C. e I. Trumbic (2022), "A review of the status of institutional mechanisms for sustainable development planning in the Caribbean", *Studies and Perspectives series-ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean*, N° 107 (LC/TS.2022/16-LC/CAR/TS.2022/1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3/Rev.1), Santiago.

___(2020), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.

___(2018), "Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/98/Rev.1), Santiago.

CEPAL/SEGIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría General Iberoamericana) (2011), *Espacios iberoamericanos: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo* (LC/G.2507), Santiago.

Climate Action Tracker (s/f), "Find your country" [en línea] https://climateactiontracker.org/.

Genta, N. y otros (2022) "Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe 2022", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/132), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gobierno de la República Dominicana (2012), *Ley 1-12: Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*, Santo Domingo.

Gobierno del Brasil (2020), *Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil 2020-2031* [en línea] https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/estrategia-federal-de-desenvolvimento.

LEDS LAC (Estrategias de Desarrollo Resiliente y Bajo en Emisiones en América Latina y el Caribe) (2023), *LEDSenLAC 2022. Hacia un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima en Latinoamérica y el Caribe: avances en las estrategias nacionales*, Lima, Libélula [en línea] https://www.ledslac.org/download/26198/?tmstv=1679074430.

___(2020), *Hacia un desarrollo resiliente y bajo en emisiones en Latinoamérica y el Caribe: progreso en la implementación de las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC)*, Lima, Libélula [en línea] https://ledslac.org/wp-content/uploads/2020/04/LEDSenLAC_2019_v1.3.pdf.

Mazzucato, M. (2023), C*ambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones* (LC/TS.2022/150/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Mazzucato, M. y C. C. Penna (2020), *La era de las misiones. ¿Cómo abordar los desafíos sociales mediante políticas de innovación orientadas por misiones en América Latina y el Caribe?*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Mazzucato, M. y C. Pérez (2015), "Innovation as growth policy. The challenge for Europe", *The Triple Challenge for Europe: Economic Development, Climate Change, and Governance*, J. Fagerberg, S. Laestadius y B. R. Martin (eds.), Oxford, Oxford University Press.

Ministerio de Energía (2017), *Energía 2050: Política Energética de Chile*, Santiago.

___(2015), *Hoja de ruta 2050: hacia una energía sustentable e inclusiva para Chile*, Santiago.

Ministerio del Ambiente (s/f), "Dialoguemos sobre las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC)", Lima [en línea] https://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/dialoguemosndc/.

NDC LAC (s/f), "Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDCs)" [en línea] https://ndc-lac.org/es/ndc.

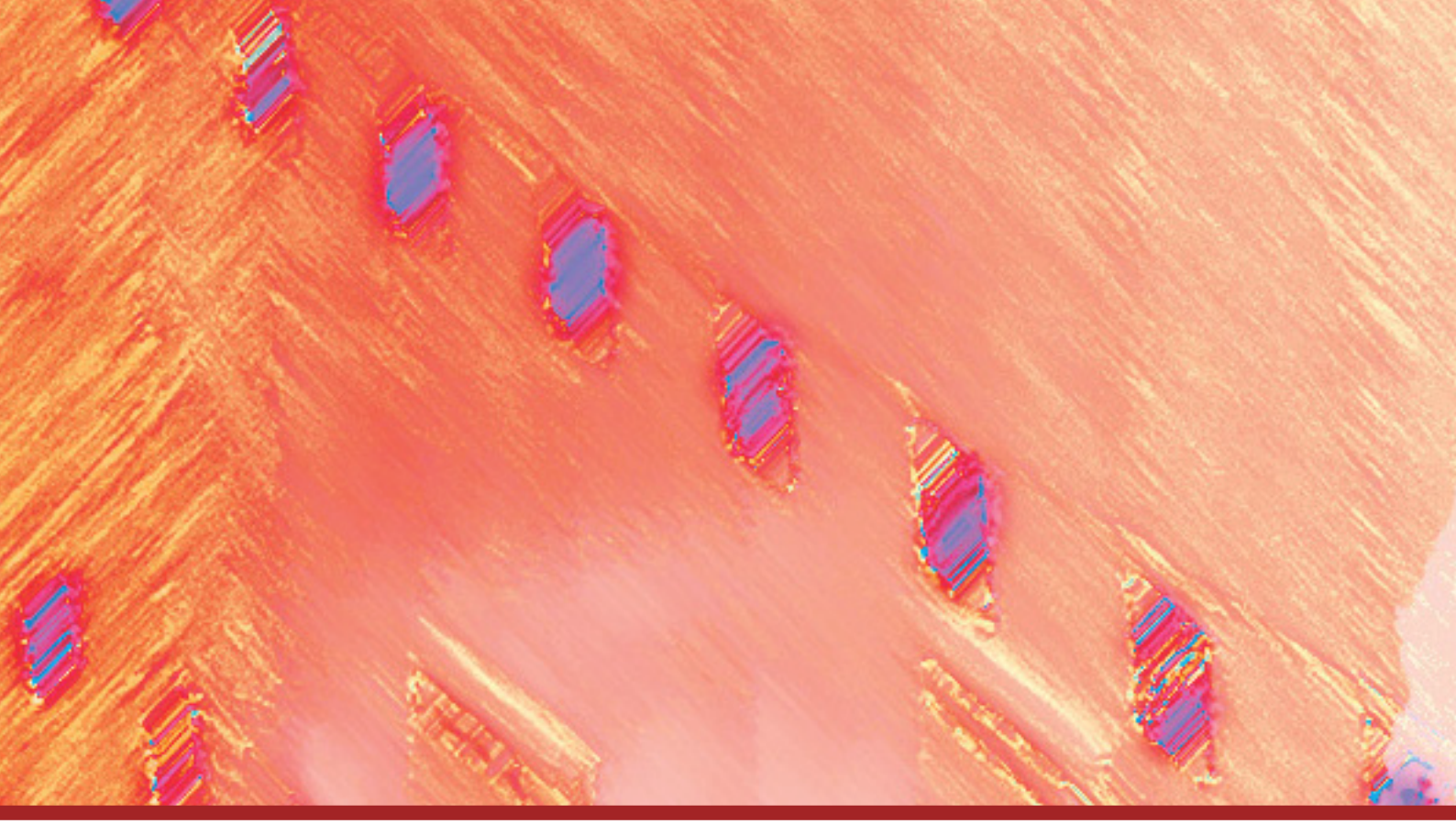
Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo (s/f), "Planificación para el desarrollo" [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planning-development.

Plataforma de Participación Ciudadana Digital (s/f), "Elaboración de la segunda contribución determinada a nivel nacional sobre cambio climático" [en línea] https://plataformaparticipacionciudadana.gub.uy/processes/segunda-cdn/f/51.

República Oriental del Uruguay (2022), *Segunda contribución determinada a nivel nacional al Acuerdo de París*, Montevideo.

UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (s/f), "Quiénes somos" [en línea] https://mcr2030.undrr.org/es/quienes-somos#governance-structure.

___(2020), "Desarrollando ciudades resilientes 2030 (MCR2030)", Bonn.



CAPÍTULO

II

Presupuestación en América Latina y el Caribe: la perspectiva del cambio climático

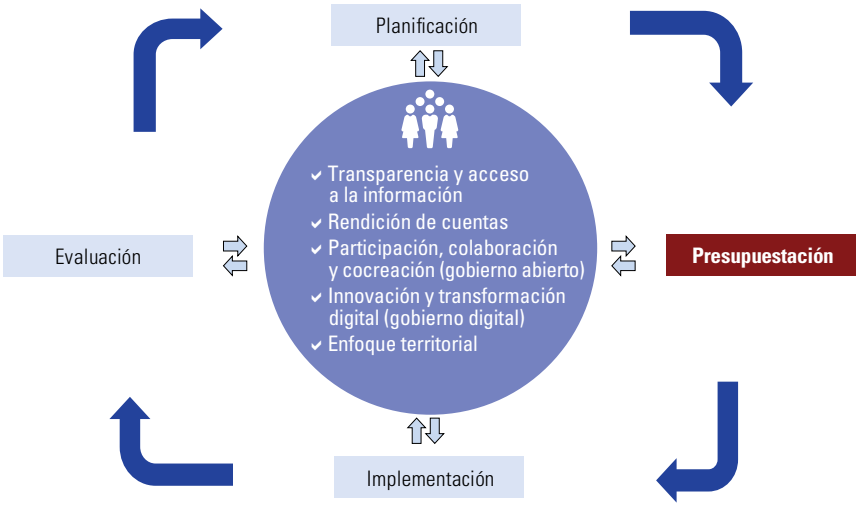
A. Conceptualización del presupuesto

B. Gestión del presupuesto en América Latina y el Caribe

C. Presupuesto público y cambio climático

D. Reflexiones finales

Bibliografía



A. Conceptualización del presupuesto

De acuerdo con el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2023* (CEPAL, 2023), la región enfrenta una serie de desafíos derivados del contexto posterior a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19): la desaceleración del crecimiento, el aumento de la inflación, el alza de las tasas de interés y la volatilidad de los mercados internacionales[1]. Esto genera presión sobre las finanzas públicas, a la que se suman las crecientes demandas de bienestar social, inversión y sostenibilidad ambiental, que imponen diversos retos a la gestión de la política fiscal[2]. Este contexto aumenta la necesidad de mejorar la calidad del gasto público.

El presupuesto y sus funciones relacionadas con la eficiencia macroeconómica (de política fiscal), la eficiencia en la asignación de recursos y la eficiencia técnica (en la provisión de bienes y servicios) desempeñan un papel central para alcanzar los objetivos de recuperación y sostenibilidad fiscal y los resultados deseados de las políticas públicas para el bienestar ciudadano (véase el diagrama II.1). Estos aspectos son fundamentales para abordar los desafíos recién señalados con respecto a las exigencias de una mayor calidad del gasto público.

Diagrama II.1
Funciones del presupuesto e incidencia en la calidad del gasto público

Efectividad macroeconómica: lograr el equilibrio en las cuentas fiscales y la sostenibilidad fiscal a largo plazo.
Eficiencia asignativa: alcanzar una mayor priorización del gasto entre sectores de acuerdo con objetivos de política (desarrollo, bienestar).
Eficiencia técnica: lograr una mayor eficacia, eficiencia y calidad de los bienes y servicios.
Transparencia y rendición de cuentas del gasto público: mejorar la calidad de la información del uso de los recursos públicos y su accesibilidad a los ciudadanos, órganos de control y usuarios.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

1 Se estima que el crecimiento económico en el decenio 2014-2023 será inferior al de la "década perdida" de la crisis de la deuda de los años ochenta.

2 En 2022 la situación fiscal de América Latina y el Caribe se caracterizó por un menor déficit fiscal respecto de los dos años precedentes, lo que se explica por el aumento de los ingresos públicos y la disminución del gasto público.

1. Ciclo del presupuesto: formulación, aprobación, ejecución y evaluación

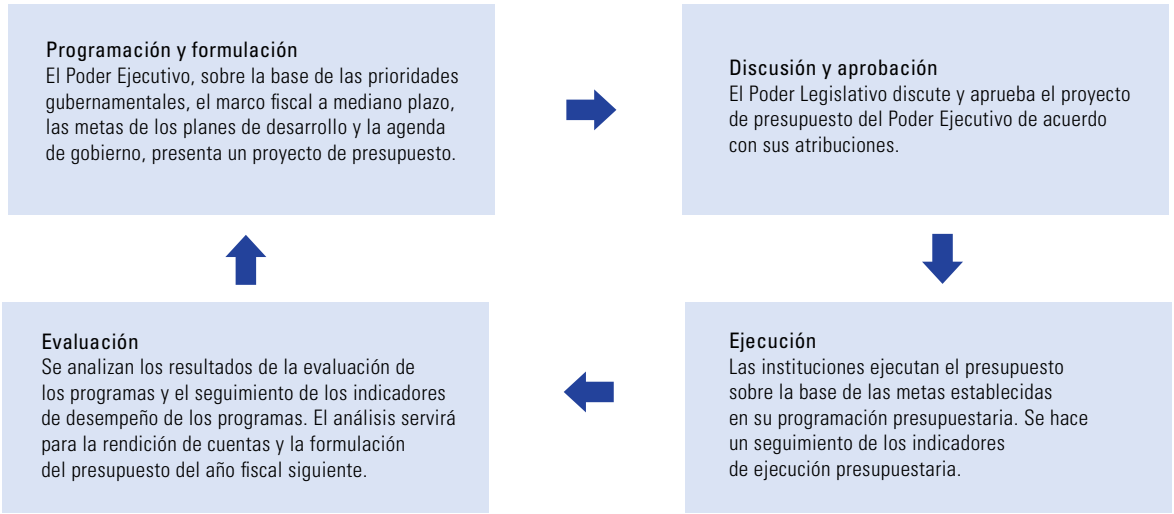
En el proceso presupuestario se aplican instrumentos y procedimientos normados e institucionalizados. Cada fase cumple una función determinada, retroalimenta el proceso en su conjunto y supone la interacción de diferentes actores (ministerios de finanzas, ministerios sectoriales, unidades ejecutoras de programas, Poder Legislativo, órganos de control y sociedad civil, entre otros).

La institucionalidad presupuestaria —que generalmente incluye al ministerio de finanzas, la autoridad presupuestaria central, el sistema legislativo, los órganos de control y, cada vez más, a la sociedad civil, las leyes y las normas, entre otros— es determinante para el logro de los objetivos de eficiencia en la asignación y la distribución de los recursos y transparencia del gasto. Es en este espacio donde se establece la mayor o menor atribución del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para la aprobación del presupuesto y se realizan las negociaciones para eventuales modificaciones durante el año fiscal.

La priorización del gasto público está dada por el marco fiscal a mediano plazo, que establece la asignación de recursos en función de metas macroeconómicas, incluidos el crecimiento, los compromisos de deuda y las estimaciones de ingresos, entre otros. Esto debería apoyar la definición de los techos presupuestarios sobre los cuales se programarán los recursos, respetando los principios de sostenibilidad fiscal.

El marco fiscal a mediano plazo debe tener en cuenta las necesidades de gasto público climático que surgen de los acuerdos internacionales y se expresan en las metas climáticas (contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN)) y los compromisos financieros derivados de los planes nacionales, los programas y las intervenciones públicas. Asimismo, en cada una de las etapas del presupuesto (formulación, asignación, ejecución y evaluación) se incorporan o adecuan instrumentos que permiten una asignación eficiente y eficaz del componente específico del gasto destinado al cambio climático[3] (véase el diagrama II.2).

Diagrama II.2
Proceso presupuestario



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

[3] Véase más información al respecto en la sección C de este capítulo.

En primer lugar, durante la etapa de programación y formulación, se presenta la estructura del presupuesto según las prioridades nacionales. En la programación se elabora el proyecto de ley de presupuesto del sector público para el período siguiente, mediante una estimación de los ingresos y los gastos de todos los programas y las instituciones del gobierno central y, según el país de que se trate, de los niveles subnacionales[4].

En la formulación presupuestaria se establecen negociaciones entre los ministerios y la autoridad principal, incluido el ministerio o la secretaría de finanzas, planificación, gabinete o sistemas mixtos. En este proceso de formulación se espera proponer un proyecto de presupuesto enmarcado en los plazos establecidos por ley. A partir del tipo de presupuesto (por programas, por objeto de gasto, institucional), se desarrolla la estructura para asignar recursos según las prioridades gubernamentales. La disponibilidad de clasificadores presupuestarios permite contar con información sobre el destino de los recursos (insumos, procesos y productos) y su contribución a los resultados.

Para avanzar en la medición y la evaluación del gasto público climático es necesario desarrollar clasificadores presupuestarios que permitan determinar las partidas de programas destinadas a financiar el gasto en acciones de mitigación y adaptación al cambio climático[5]. La disponibilidad de marcadores presupuestarios en la fase de programación facilita el seguimiento posterior del desempeño, la evaluación del impacto y las decisiones presupuestarias.

En segundo lugar, en la fase de discusión y aprobación presupuestaria, los parlamentos desempeñan un papel determinante en la calidad del gasto. Cuanto mayores sean la participación del Congreso y las posibilidades de enmendar el presupuesto, mayores serán los efectos en la gobernabilidad fiscal. Además, es importante considerar que, si los Poderes Ejecutivo y Legislativo tienen diferentes prioridades e incentivos, la aprobación del presupuesto se verá afectada (CEPAL, 2018). En virtud de lo expuesto, es necesario contar con información de buena calidad sobre la finalidad de los gastos para poder justificar cada propuesta.

En tercer lugar, en la fase de ejecución se aplica el presupuesto aprobado por el parlamento, por parte de los ministerios y organismos en el año fiscal, considerando las asignaciones acordadas, las normas y los mandatos establecidos en la ley (CEPAL, 2018). Los sistemas integrados de información financiera facilitan los procesos de ejecución incorporando los sistemas de programación presupuestaria, contables, de tesorería, compras y recursos humanos y el seguimiento del desempeño. Desde esta perspectiva, la información sobre el financiamiento público nacional destinado a las acciones de mitigación y adaptación del cambio climático, incluida la ejecución de recursos a nivel nacional y subnacional en el marco de los sistemas integrados de información financiera, facilita la ejecución transparente del gasto y su rendición[6].

Por último, la evaluación del uso de los recursos públicos sirve de base para la toma de decisiones sobre la asignación de recursos y la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria[7]. En esta etapa se verifica si los recursos se están utilizando según lo establecido en la ley y los compromisos programáticos. Se entregan los informes financieros auditados y los informes de desempeño del sector público. Los informes

4 Véanse el capítulo I sobre planificación y la sección B.
5 Véase la sección C.
6 Véase la sección B.6.
7 En esta etapa se incluyen el control y la auditoría del gasto.

de desempeño, que se basan en el seguimiento de indicadores, y los resultados de las evaluaciones deberían apoyar la programación, la formulación, la asignación y la evaluación del presupuesto del año siguiente. El seguimiento de los indicadores de desempeño, las evaluaciones de impacto relacionadas con el gasto en cambio climático y la revisión del gasto público verde, entre otros, forman parte de los instrumentos que gradualmente se están utilizando en los países para retroalimentar las decisiones de gasto, mejorar la gestión de las intervenciones públicas en materia de cambio climático y medio ambiente y aumentar la transparencia de los resultados[8].

B. Gestión del presupuesto en América Latina y el Caribe

La gestión presupuestaria expresada en el conjunto de procedimientos, normas e instrumentos aplicados en el ciclo presupuestario es un factor determinante de la eficiencia, la eficacia y la calidad del gasto público. En esta sección se examinan los siguientes instrumentos y sistemas de gestión presupuestaria de los países de América Latina y el Caribe: la institucionalidad a cargo del presupuesto (incluidas las atribuciones de los ministerios), la flexibilidad presupuestaria, las técnicas presupuestarias (clasificadores presupuestarios y tipos de presupuesto), los marcos de gasto a mediano plazo, los sistemas integrados de información financiera, el presupuesto por resultados, la participación pública en el presupuesto y la transparencia presupuestaria.

1. Institucionalidad presupuestaria

En todos los países de la región, el Poder Ejecutivo es el único encargado de comenzar una iniciativa presupuestaria, mientras el Poder Legislativo es responsable de aprobarla. Si bien los marcos legales de los presupuestos en la región tienen diferentes características, muchos incluyen leyes orgánicas de presupuesto que regulan el proceso presupuestario. Chile, México y la República Dominicana son algunos de los países que cuentan con una Ley Orgánica de Presupuesto (CEPAL, 2018). Otro modelo de marco legal utilizado en la región es la ley de administración financiera pública, que se aplica en países como la Argentina, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela (CEPAL, 2018).

Según datos de 2018, en la mayoría de los países la autoridad presupuestaria central (APC), o dirección de presupuesto estaba radicada en una división o unidad del ministerio de finanzas o economía (84%), con muy poca variación desde 2013 (82%)[9].

---

8 Véase la sección C.

9 La Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios realizada por la OCDE en 2018 y publicada en 2020 es la última fuente de datos comparativos para los países de América Latina y el Caribe disponible para esta publicación. Según lo señalado en la última reunión (mayo de 2023) de la red de presupuesto por resultados de América Latina y el Caribe (instancia que reúne a los directores de presupuesto y altos funcionarios con responsabilidad en el proceso presupuestario nacional, impulsada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)), la realización de cambios legales para modificar las atribuciones y competencias de las APC no ha sido una prioridad en los últimos años. Las direcciones de presupuesto se han abocado a dirigir las medidas de apoyo ante la emergencia sanitaria y la sostenibilidad de las finanzas públicas. No obstante, como se menciona más adelante, en dicha reunión se menciona que en varios países se implementaron medidas de reasignación de gastos para el financiamiento de programas de emergencia sanitaria. De esta manera, una revisión exhaustiva podría mostrar cambios a partir de 2018 en algunos de los temas examinados en la encuesta de la OCDE. Véase Pimenta y otros (2023a).

Las atribuciones de la APC evidencian un alto nivel de centralización[10]. En todos los países de la región, esta tiene a su cargo la formulación del presupuesto, la redacción de circulares presupuestarias, el desarrollo de la propuesta de presupuesto y la definición de los techos presupuestarios, situación similar a la observada en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Asimismo, tiene competencia exclusiva en las negociaciones con los ministerios, es decir, la responsabilidad de la propuesta de presupuesto y la definición de los techos se comparte con la presidencia, salvo en la República Dominicana, El Salvador y Guatemala. Al momento de ejecutar el presupuesto, en 2018, la APC tenía la competencia exclusiva sobre la autorización de desembolsos en diez países de América Latina y el Caribe, incluida la República Dominicana, donde esta es compartida. Por el contrario, solo alrededor de la mitad de los países de la OCDE asigna esta responsabilidad a la APC. A diferencia de la OCDE, las direcciones de presupuesto en América Latina y el Caribe tienen la responsabilidad exclusiva de producir presupuestos complementarios.

El seguimiento del desempeño de los ministerios de línea o competentes es responsabilidad de la APC en 8 de los 13 países analizados y no presenta grandes variaciones respecto de 2013. En la OCDE, el seguimiento se centraliza en la APC en un tercio de los países. En la mayoría (62%) de los países de América Latina y el Caribe, la dirección de presupuesto es un cargo político, ocupado por un funcionario del gobierno que generalmente no permanece en el cargo cuando hay un cambio de gobierno. En contraste, en los países de la OCDE corresponde en un 100% a funcionarios de carrera. Con relación al seguimiento del desempeño de los ministerios de línea o competentes, el número de países en los que este constituye una atribución exclusiva de la APC ha disminuido levemente.

La escasa variación de los componentes institucionales presupuestarios desde 2013 evidencia la estabilidad en la conducción y el liderazgo de los ministerios de finanzas en el presupuesto mediante la autoridad presupuestaria central. A diferencia de los países de OCDE, las decisiones relativas a la autorización de desembolsos y la producción de presupuestos complementarios son atribuciones exclusivas de la APC. El nombramiento de los directivos por cargos de confianza se mantiene inalterado desde 2015.

Más que disminuir las atribuciones, la prioridad de las APC desde la pandemia de COVID-19 ha sido reforzar su papel en la dirección de las políticas de emergencia sanitaria y las medidas de financiamiento para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Como se menciona en Pimenta y otros (2023a), el papel de las direcciones de presupuesto durante la pandemia se ha destacado por la rápida reacción para movilizar recursos y financiar el aumento de los gastos en salud y las medidas económicas para apoyar a la población más vulnerable y a las pequeñas y medianas empresas, que fueron las áreas de la actividad industrial más afectadas. Asimismo, en el documento se señala que la incorporación de la gestión de riesgos en el presupuesto es una lección aprendida a partir de las prácticas adoptadas en este período. Los actuales desafíos pospandémicos se relacionan con alcanzar un mayor crecimiento económico e implementar estrategias para mejorar de forma sostenida la eficiencia y la eficacia del gasto público dirigido a los resultados. Como se señala en el texto, el papel de los directores de presupuesto ha demostrado que es posible revisar y reasignar el gasto, impulsar medidas de austeridad y proteger el gasto de inversión pública incluso en contextos de crisis.

[10] Institución encargada de dirigir el presupuesto.

2. Técnicas presupuestarias

Las técnicas presupuestarias son procedimientos y metodologías para el análisis y la programación del presupuesto, a fin de fortalecer la disciplina fiscal y alcanzar objetivos de eficiencia y eficacia del gasto público. Entre las técnicas más utilizadas se encuentran: el presupuesto tradicional o incremental, el presupuesto por programas, el presupuesto de base cero y el presupuesto por resultados o por desempeño (véase el cuadro II.1)[11].

Cuadro II.1
Tipos de presupuestos

Tipos de presupuestos	Presupuesto tradicional o incremental	Presupuesto por programas[a]	Presupuesto de base cero
Características	Se basa en la realización de cambios marginales en cada ejercicio presupuestario anual, en función de variables exógenas, como el flujo de ingresos esperados.	Organiza el gasto público en torno a programas gubernamentales, incorporando recursos de fuentes e instituciones diversas. Vincula los recursos con los objetivos de política para priorizar los programas en la asignación de recursos fiscales y establecer los servicios públicos según los niveles de actividad alcanzables con los recursos asignados a cada programa.	Reordena el proceso presupuestario para la revisión de los programas gubernamentales desde sus fundamentos, evaluando su justificación real. Toma como referencia los objetivos de las políticas, los programas y las instituciones públicas y determina la forma más eficiente de alcanzarlos, construyendo los presupuestos sobre la base de un estricto cálculo del costo de las actividades necesarias para la provisión conforme a estas configuraciones.
Formas de organizar el gasto	Institucional, por objeto de gasto.	Institucional, por objeto de gasto.	Institucional, por objeto de gasto. Por actividades, proyectos, programas, subprogramas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, "Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/98/Rev.1), Santiago, 2018.
[a] Surgió en la década de 1960 como un procedimiento estructurado de decisión y planificación gubernamental.

No hay una evolución lineal en el uso de estas técnicas. En algunos países se ha pasado de un presupuesto incremental a un presupuesto por resultados o desempeño y luego se han experimentado o combinado técnicas de presupuesto de base cero[12]. El presupuesto por resultados abarca otros ámbitos más allá de la técnica presupuestaria. En efecto, es un conjunto de prácticas y procedimientos que, en la mayoría de los casos, incluye el presupuesto por programas, mecanismos para el seguimiento y la evaluación del desempeño mediante indicadores de gestión presupuestaria y de resultados, sistemas de administración financiera y marcos a mediano plazo, entre otros[13]. El objetivo es generar información útil sobre los insumos, los procesos, los productos y los resultados para facilitar la toma de decisiones a lo largo del proceso presupuestario (formulación, asignación, ejecución y control) y aumentar la eficiencia, la eficacia, la calidad y la transparencia del gasto público[14].

La técnica más común en la región se denomina "presupuesto por programas". No obstante, no hay una única metodología para organizar el gasto público en torno a programas, sino que se pueden distinguir tres tipos: institucional o gasto, temas o acciones y cadena de resultados[15] (CEPAL, 2018).

[11] El presupuesto por resultados se aborda en la sección B.7.
[12] En México, en 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con el apoyo del Banco Mundial y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), elaboró el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016, basado en los principios de la metodología de base cero (especialmente en que la asignación de los fondos debería justificarse según su costo y beneficio). No obstante, lo que se realizó fue una reestructuración del proyecto de presupuesto de egresos para 2016 con un enfoque de base cero, es decir, el inicio de una metodología que se espera siga avanzando. En la práctica, se buscaron complementariedades, similitudes y posibles duplicaciones en los programas y las estructuras presupuestarias, para luego priorizar los programas conforme a las metas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (CEPAL, 2018, pág. 79).
[13] Esta técnica presupuestaria que aborda varios componentes de la gestión pública se describe en la sección B.7.
[14] Véase la sección B.5.
[15] Véase más información sobre las tres clasificaciones en CEPAL (2018).

Por otra parte, el desarrollo de un presupuesto por programas requiere cambios importantes en la forma de organizar el presupuesto, pues el gasto se clasifica por tipo de servicios y objetivos y no por tipo de insumos (salarios, suministros, equipos, entre otros) como en un presupuesto tradicional. Asimismo, para elaborar un presupuesto por programas se debe construir la información básica sobre los resultados y los costos de cada programa, incorporando: i) los objetivos del programa y su relación con las prioridades nacionales y sectoriales, ii) los productos de los servicios que presta el programa, iii) la organización de la estructura programática y la forma en que el programa pretende alcanzar sus objetivos (actividades, proyectos, entre otras cosas), iv) los indicadores clave de desempeño, los resultados de las evaluaciones de cada programa y el costo de los programas (CEPAL, 2018).

El presupuesto por programas facilita la determinación de las partidas de gasto específicas relativas al cambio climático, es decir, en el caso del gasto primario, el gasto específico destinado a programas relacionados con acciones de adaptación, mitigación y gestión de riesgos de desastres. Como se verá en la sección B.3, para la medición y el seguimiento del gasto público en cambio climático se debe avanzar en la construcción de clasificadores funcionales y programáticos que capten la transversalidad del gasto[16].

Como se expuso en el "Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano" (CEPAL, 2018), los últimos datos de estudios comparativos (Kaufmann, Sanginés y García, 2015) muestran que en la mayoría de los países se utiliza el presupuesto por programas (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú).

> En algunos casos no es posible distinguir las categorías de productos y su relación con los resultados, por lo que se trata más bien de presupuestos de tipo institucional (Chile y Bolivia (Estado Plurinacional de)). En el caso de la Argentina, se especifica concretamente que el programa sigue la lógica de la cadena de resultados. En el Brasil se incorpora la conceptualización de presupuesto por programa en la categoría de programas temáticos y acciones, que son intersectoriales y están vinculados al plan plurianual. En México, el presupuesto del gasto programable se relaciona con los objetivos (cadena de resultados) y se establecen verdaderos presupuestos por programas a nivel federal. En Colombia y Panamá se introduce el concepto de programa, pero en realidad se trata de una línea de gasto, ya sea corriente o de inversión. En el marco legal del Ecuador se señala que el presupuesto se basa en una técnica mixta: presupuesto por resultados sobre la base de programas (CEPAL, 2018, pág. 80).

De acuerdo con información institucional de los ministerios de finanzas o hacienda, las técnicas presupuestarias no han variado sustancialmente en los últimos años. Se observan algunas innovaciones en la técnica para facilitar la definición de los componentes del programa y mejorar la información de desempeño[17].

No obstante, aunque en algunos países se utilizan metodologías que facilitan la elaboración de la cadena de producción pública (por medio del marco lógico), no es fácil determinar una estructura programática que establezca la relación entre los insumos, los procesos, los productos y los resultados. En primer lugar, no todos los programas tienen una relación directa y única entre lo que se produce y los resultados. Por ejemplo, un programa de nutrición infantil produce resultados en el ámbito de la salud, pero también en la inserción escolar, que forma parte del área de la educación.

[16] Véase la sección C.
[17] Véanse el recuadro II.1 (caso de Chile) y el recuadro II.2 (caso del Paraguay).

En segundo lugar, los resultados (finales o efectos) de los programas públicos se observan a mediano y largo plazo, más allá del proceso presupuestario anual. Por lo tanto, es más difícil establecer una relación causal entre los recursos presupuestarios programados y ejecutados en el año y los resultados esperados[18].

La metodología utilizada para la estructuración de los programas presupuestarios varía de un país a otro. Así, en la Argentina, Honduras, México, Nicaragua, la República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela, el tipo y las características de la técnica presupuestaria que se ha de utilizar se establecen mediante decretos reglamentarios. En otros países, estas normas se establecen mediante guías metodológicas. En el caso de México, los conceptos de estructura programática y programas de inversión se definen por ley. Los casos de Guatemala y el Uruguay son muy particulares porque en sus respectivos textos constitucionales se establece que los presupuestos se deben estructurar por programas. En el Perú, la definición de programas presupuestarios ha contribuido a la consolidación del presupuesto por resultados y, en la actualidad, a partir del Decreto Ley núm. 1440, se definen programas presupuestarios orientados a resultados, para diferenciar los programas presupuestarios de carácter institucional y los programas de administración. Esta categoría de programas presupuestarios orientados a resultados requiere la alineación del proceso de producción intersectorial y la determinación con base empírica de la contribución al resultado centrada en las necesidades de los ciudadanos[19]. En el caso de Chile, se reconoce que uno de los desafíos para mejorar la determinación de los recursos de los programas a los resultados es avanzar en la presupuestación por programas. Se han tomado medidas para lograrlo, incluida la iniciativa de vincular la oferta programática al clasificador presupuestario e incorporar los gastos con componente de género y de cambio climático (véase el recuadro II.1).

Recuadro II.1
Chile: avances en la vinculación de los programas con los clasificadores presupuestarios

Recientemente, en Chile se ha planteado el desafío de mejorar la interacción entre el presupuesto y los programas. Esto significa avanzar en la vinculación entre la oferta programática y los programas presupuestarios e incorporar los gastos con componente de género y de cambio climático.

"Un primer avance en esta materia fue asociar explícitamente una proporción relevante de la oferta programática al clasificador presupuestario, vínculo en el que, hasta la fecha, no se había trabajado de manera directa y en el que se debe seguir profundizando a la brevedad. El avance ya logrado en este ámbito se tradujo en una mayor usabilidad de la información de desempeño en el proceso de formulación, lo que, si bien, es destacable por ser dicha restricción una atávica debilidad de los sistemas de control de gestión según la evidencia internacional, ello también denota que dicho vínculo debe fortalecerse aún más. Para ello, es condición necesaria continuar con la articulación efectiva entre la planificación estratégica, la oferta programática y el presupuesto" (DIPRES, 2021, pág. 32).

Fuente: Dirección de Presupuestos (DIPRES), *Evaluación y formulación del presupuesto 2021*, Santiago, 2021.

En el Paraguay se ha innovado y mejorado la técnica de presupuestación por programas, estableciendo la categoría "programas sustantivos" para aquellos que contribuyen directamente a un resultado relacionado con un problema público (véase el recuadro II.2).

[18] Esto se verá con mayor detalle en la sección B.7.
[19] Véase la sección B.7.

Recuadro II.2
Paraguay: avances en el presupuesto por programas

En 2019, la Dirección General de Presupuesto del Paraguay, en el marco de la reforma fiscal, incorporó cambios en las estructuras programáticas con el objetivo de mejorar la categoría de programas presupuestarios dirigidos a los problemas de la población, permitiendo la diferenciación de los programas de carácter institucional. Asimismo, la Dirección General de Presupuesto está implementando el Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE) con el objetivo de aumentar la oportunidad, la eficiencia y la transparencia del presupuesto. A partir de 2020, todos los organismos o entidades del Estado que son proveedores de servicios directos a la población, es decir, que tienen un producto final, pueden desarrollar programas sustantivos a efectos de medir el desempeño en la provisión de servicios vinculados a un resultado priorizado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030. En la fase de programación y formulación del proyecto de presupuesto 2023, que tuvo lugar durante el ejercicio fiscal 2022, la documentación del proyecto de presupuesto muestra que el 86,7% de ocho ministerios sectoriales proveedores de servicios ha incorporado en el presupuesto programas sustantivos (24 en total) que incluyen la definición del producto y el resultado esperado. Asimismo, es importante señalar que todos los ministerios sectoriales proveedores de servicios presentaron también programas centrales con actividades que redundan en productos no finales (288 en total). Para el diseño de un programa sustantivo se realizan: i) la priorización de la problemática específica, ii) el análisis de causalidad de la problemática priorizada, iii) la determinación de caminos causales críticos, iv) la identificación de la población (total, potencial, objetivo y atendida), v) la definición de resultados, vi) el establecimiento del proceso productivo y vii) los indicadores de desempeño.

Desde el punto de vista del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y la transparencia, la fundamentación de los programas de todos los organismos ejecutores del Estado que forman parte del Presupuesto General de la Nación (PGN), entre ellos los programas sustantivos y centrales de los ministerios proveedores de servicios, es de acceso público.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Dirección General de Presupuesto, *Guía metodológica: diseño y formulación de programas presupuestarios,* Asunción, 2018.

3. Clasificación presupuestaria

La clasificación presupuestaria determina la forma en que se registran, presentan e informan los datos presupuestarios y, por lo tanto, tiene un efecto directo en la transparencia y la coherencia del presupuesto. Como se explica en el cuadro II.2, la clasificación presupuestaria puede ser administrativa, económica, funcional y por programas.

Cuadro II.2
Clasificaciones presupuestarias

Tipo de clasificación presupuestaria	Forma de registro de los datos presupuestarios	Metodologías más utilizadas
Administrativa	Indica la partida presupuestaria como la entidad responsable de administrar los fondos públicos, por ejemplo, el ministerio de educación o de salud o, en un nivel inferior, las escuelas y los hospitales.	*Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, 2014* (FMI, 2014) y Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG)[a]
Económica	Recoge la asignación financiera a las diferentes partidas, indicando lo que cada ministerio gasta en función de criterios económicos del gasto: remuneraciones, uso de bienes y servicios, consumo de capital fijo, subsidios, donaciones, prestaciones sociales, gastos corrientes, gastos de inversión y otros gastos.	*Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, 2014* (FMI, 2014) y Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG)
Por programas	Ordena los gastos del conjunto de actividades relacionadas con un programa presupuestario (entendido como el suministro de bienes o servicios que permite lograr un determinado resultado esperado por el gobierno), lo que permite asociar los gastos a determinados objetivos.	Diversas metodologías que tienen como base la técnica del presupuesto por programas
Funcional	Ordena el gasto de acuerdo con funciones públicas o finalidades determinadas como, por ejemplo: educación, salud, seguridad pública o defensa, protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, actividades recreativas, cultura y religión, educación y protección social. El gasto público se ordena de acuerdo con la estructura básica del sistema de cuentas nacionales, acoplando los resultados de las transacciones públicas con dicho sistema, lo que facilita el análisis del impacto económico de las transacciones del gobierno.	*Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, 2014* (FMI, 2014) y Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, 2014,* Washington, D.C., 2014; y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Classification of the Functions of Governement (COFOG),* 2001.

[a] El *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas* fue creado por el FMI en 1986. La actualización de dicha metodología corresponde a 2014. La Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG) fue creada por la OCDE en 1999 y posteriormente publicada por las Naciones Unidas.

En la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el presupuesto se organiza según una clasificación administrativa, económica y funcional. No obstante, se intenta avanzar hacia una clasificación programática porque permite ordenar la información del gasto, determinando los programas que contribuyen a los resultados de otros programas administrativos. La clasificación programática requiere sistemas de contabilización más avanzados, que permitan asignar los gastos directos a los programas presupuestarios conforme a los objetivos que se definan a nivel sectorial. Todas las leyes de presupuesto están estructuradas con una lógica institucional, es decir, la clasificación administrativa del presupuesto, generalmente con una desagregación basada en una clasificación económica. Además, en la mayoría de los países se realizan clasificaciones funcionales del presupuesto, con diferentes características según sus propios sistemas de información.

De acuerdo con el último estudio comparativo disponible (Kaufmann, Sanginés y García, 2015), en los países se ha progresado ligeramente en la adopción de estos sistemas de clasificación presupuestaria. Los mayores progresos se registraron en la clasificación económica, seguida de la funcional y la programática (Kaufmann, Sanginés y García, 2015). En el caso del presupuesto federal de México, las categorías programáticas, administrativa y funcional incluyen una clasificación programática por tipo de programa, en la que se establece una relación entre los programas presupuestarios y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales de mediano plazo.

Otro avance en materia de clasificaciones presupuestarias corresponde a las mejoras introducidas a partir de 2019 por la República Dominicana, que se presentan en el recuadro II.3.

Recuadro II.3
República Dominicana: reforma de los clasificadores presupuestarios

En el presupuesto de la República Dominicana se consideran las siguientes clasificaciones: i) institucional, ii) económica y iii) funcional (desagregada a nivel subfuncional), que son compatibles con los estándares internacionales definidos en el *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas, 2014* y la Clasificación de las Funciones de la Administración Pública. En la evaluación de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA) se señala que "los clasificadores se aplican de forma uniforme durante las etapas de formulación, ejecución, preparación de reportes, y seguimiento del presupuesto, permiten convertir la información presupuestaria en informes compatibles con MEFP, y están correctamente asociados con el catálogo de cuentas contables" (Pflücker, Shepherd y Díaz, 2023, pág. 40).

Además, en la evaluación se menciona que, desde 2019, el país ha tenido mejoras en el sistema presupuestario, que facilitan el logro de los objetivos del presupuesto por resultados. Los avances incluyen:

- la mejora en la definición de la producción de los bienes y servicios de los programas presupuestarios para vincular los recursos financieros a los productos y mejorar la información de los servicios provistos por las instituciones a los ciudadanos. Para esto se tienen en cuenta los componentes de la cadena de valor público;
- la definición del producto como parte de la estructura programática institucional, facilitando una mejor vinculación entre los insumos de la ejecución del presupuesto y las metas físicas. Los avances señalados se incorporaron en el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF). Esta transformación exige que en el catálogo programático se definan la categoría programática producto y sus respectivas categorías equivalentes y
- "entre otros avances recientes se incluye la elaboración de clasificadores programáticos y en apoyo a los esfuerzos del gobierno por avanzar en la institucionalización del enfoque presupuestario en base a resultados. En esto último, las autoridades del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y de DIGEPRES se han comprometido en homologar la lista de programas prioritarios en base a resultados" (Pflücker, Shepherd y Díaz, 2023, pág. 40).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de H. Pflücker, J. Shepherd y O. Díaz, *PEFA República Dominicana 2022*, Santo Domingo, 2023.

Uno de los requisitos para la medición del gasto público en cambio climático es avanzar en la clasificación funcional del gasto considerando los programas que participan de forma directa o indirecta en la financiación de los gastos de mitigación, adaptación o gestión de desastres. Al respecto, tanto en Costa Rica como en la República Dominicana, los clasificadores funcionales de cambio climático se desarrollaron sobre la base de la metodología propuesta por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Pizarro y otros, 2022)[20].

4. Marcos de gastos a mediano plazo

El presupuesto público es una herramienta fundamental para la implementación de las políticas públicas de los gobiernos. No obstante, el plazo anual de los presupuestos tradicionales plantea algunas limitaciones para proyectar el gasto a mediano plazo necesario para el financiamiento de las políticas, que tienen un horizonte superior al año fiscal. A su vez, el logro de los objetivos de los programas públicos, ya sea por un proceso de implementación gradual como por el efecto de los procesos administrativos involucrados en la gestión de las políticas públicas, puede extenderse más allá del año calendario. La falta de consideración de estos factores puede afectar tanto la solvencia fiscal como la asignación eficaz de los recursos, al no contar con información de calidad que permita proyectar la situación fiscal en forma adecuada y la asignación de fondos a las opciones de políticas públicas de mayor impacto para los destinatarios (CEPAL, 2014).

El mayor o menor nivel de cobertura de los marcos de gastos a mediano plazo facilitará su vinculación con el plan a mediano plazo y la realización del presupuesto anual. El nivel de detalle y el tipo de proyecciones incluidas determina el tipo de marco a mediano plazo: cuanto más amplias sean estas proyecciones, mayor será su utilidad para el presupuesto. Los tipos de marcos a mediano plazo son:

- Marco fiscal a mediano plazo: establece un conjunto agregado de proyecciones y objetivos con respecto a variables macroeconómicas y fiscales.
- Marco presupuestario a mediano plazo: incluye las proyecciones del marco fiscal a mediano plazo y estimaciones de gasto a mediano plazo para cada unidad administrativa, con el objetivo de aumentar la previsibilidad de los gastos de las unidades con arreglo a los objetivos de disciplina fiscal.
- Marco de gastos a mediano plazo: constituye un instrumento más amplio, que incluye proyecciones de gasto por programas e incorpora elementos del presupuesto por resultados.

Los ámbitos examinados mediante la encuesta de OCDE (2020) para calificar los contenidos del marco de gastos a mediano plazo son: existencia y base legal de un marco de gastos a mediano plazo, duración de los techos (incluido el próximo año fiscal), metas de techos del gasto, gastos del programa o sector y gastos organizativos. El análisis incluye 13 países de América Latina y el Caribe[21].

Las características y los principales resultados de los marcos de gastos a mediano plazo de los países de América Latina y el Caribe analizados son:

- Marco presupuestario plurianual: 8 de los 13 países de América Latina y el Caribe examinados cuentan con este instrumento. Entre 2013 y 2019 se establecieron marcos de gastos a mediano plazo en las Bahamas, el Brasil, Panamá y el Perú.

[20] Véase la sección C.

[21] Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay.

- Marcos legales de los marcos de gastos a mediano plazo:
  - El Paraguay y el Perú cuentan con una ley que estipula tanto la existencia de un marco de gastos a mediano plazo como los techos presupuestarios.
  - El Brasil, Chile, Guatemala, Panamá y el Uruguay disponen de una ley que estipula que los topes de gasto no deben exceder las estimaciones a mediano plazo.
  - Las Bahamas tienen una estrategia o política que estipula los techos de presupuesto y el marco de gastos a mediano plazo.
- Duración de los techos máximos de gasto: entre tres y cinco años, a excepción del Brasil (seis años) y las Bahamas (dos años y cubre diferentes niveles de gasto).
- Metas de techos de gastos: Panamá, Perú y Uruguay.
- Gastos específicos por programa: Brasil, Paraguay y Uruguay.
- Gastos ordenados por organizaciones: Guatemala y Uruguay.

La conclusión general de la encuesta de OCDE (2020) es que la perspectiva a mediano plazo en el proceso presupuestario mejoró con respecto a la medición realizada en 2015. El puntaje promedio de la región aumentó de 0,50 en 2013 a 0,63 en 2019 (en una escala de 0 a 1, en la que 1 es el puntaje más alto). De acuerdo con la OCDE (2020, pág. 96), "este cambio se atribuye al reconocimiento de que la planificación a mediano plazo contribuye a prever la dirección general de la política y aumentar la previsibilidad de los flujos financieros". Comparativamente, la media de los países de América Latina y el Caribe sigue siendo inferior a la de la OCDE (0,75).

5. Flexibilidad presupuestaria

"La flexibilidad presupuestaria se refiere a la posibilidad de transferir fondos para el uso de una apropiación no gastada más allá del periodo de tiempo en que se otorgó originalmente" (OCDE, 2020, pág. 98). La ventaja de la flexibilidad presupuestaria consiste en posibilitar que las entidades ejecutoras del gasto (ministerios) "transfieran recursos no gastados del año fiscal anterior a la asignación presupuestaria del año actual" (OCDE, 2020, pág. 98). En condiciones de mayor control sobre la delegación de competencias, esto permitiría mejorar la efectividad del gasto. El traspaso de facultades para que los gerentes accedan a recursos en sus propios presupuestos mejoraría la posición o flexibilidad "para elegir la combinación más importante de insumos para llevar a cabo los objetivos institucionales" (OCDE, 2020, pág. 98).

> La adopción de un sistema de presupuestación por resultados requerirá, en circunstancias ideales, un mayor grado de flexibilidad para los ministerios que ejecutan el gasto y para los gestores de los programas, quienes previsiblemente estarán más obligados a rendir cuentas de sus resultados. […] Esto supone reducir un gran número de limitaciones impuestas al gasto en la clasificación económica ("partidas específicas") en la presupuestación tradicional (Robinson y Last, 2009, pág. 7).

En este sentido, los temas examinados en la encuesta de OCDE (2020) son: el número de sublímites en las asignaciones globales de los ministerios, la capacidad de los ministerios de línea o competentes para traspasar fondos o apropiaciones no utilizados de un año al siguiente y la capacidad de los ministerios de línea o competentes para obtener préstamos contra futuras asignaciones (véase el cuadro A1.3 del anexo A1). En este sentido, la encuesta de la OCDE (2020, pág. 98) muestra que en 2018 los países

tenían una mayor flexibilidad "para que el Ejecutivo reduzca los gastos o redistribuya los recursos una vez que el presupuesto es aprobado por la legislatura" en comparación con 2013. En particular:

- Con respecto a los sublímites de gasto en las asignaciones presupuestarias, la encuesta revela que, en 2018, no se preveía la autorización de sublímite de gasto en la Argentina, Chile y México, países que en 2013 disponían de dicha atribución para el presupuesto. En el Brasil, el número de sublímites permitidos se redujo de tres a solo uno. En Panamá, los sublímites disminuyeron de dos a uno, mientras en el Paraguay fueron eliminados. En el caso del Perú, los sublímites se aumentaron de uno a tres.
- La capacidad de los ministerios para trasladar el presupuesto o transferir fondos o apropiaciones no utilizados de un año fiscal al siguiente les permite utilizar las asignaciones presupuestarias anteriores para las iniciativas de gasto en el siguiente año presupuestario.
- En 2013, solo el Brasil contaba con dicha facultad, tanto para gastos operativos como para gastos de inversión. En 2018 no se preveía dicha flexibilidad. En Chile, la atribución de traspaso de fondos se adoptó para 2018. En el resto de los países analizados en 2013 (siete) no se permitía el traspaso de fondos, situación que se volvió más rígida en 2018, cuando el número de países en los que no se permitían las reasignaciones había aumentado a nueve.
  - Solo en 4 de los 13 países de América Latina y el Caribe analizados (Bahamas, Brasil, Chile y Perú) se permitió el traslado de presupuesto.
  - En el Brasil se impuso un tope para los traslados (en 2013 se permitían traspasos sin límites).
  - "En México en 2019 se sancionó una ley de austeridad por la cual todos los ahorros deben de canalizarse a los programas prioritarios del gobierno federal" (OCDE, 2020, pág. 98).
  - A diferencia de los países de la OCDE, los ministerios de los países de la región cubiertos por la encuesta tenían menor flexibilidad en el presupuesto. En efecto, los resultados de la encuesta muestran que en la mitad de los países de la OCDE se permitían traslados sin límite para gastos operativos y gastos de inversión, mientras casi en un tercio se autorizaba la realización de reasignaciones con un límite.
  - Las condiciones para otorgar mayor flexibilidad incluyen el desarrollo de mecanismos que aseguren una información transparente y oportuna sobre el destino de los fondos, por ejemplo, mediante sistemas integrados de información financiera a nivel nacional y la delegación de facultades a la gerencia pública en un sistema de contratos por desempeño.

6. Sistemas integrados de información financiera

Los sistemas integrados de información financiera relacionan las áreas de presupuesto, administración tributaria, crédito público, tesorería y contabilidad de la administración financiera del Estado, incorporando otros subsistemas, como la inversión pública y las adquisiciones. El funcionamiento integrado de las áreas que forman parte del presupuesto facilita la ejecución del gasto, el acceso rápido a la información sobre los insumos, los procesos y los productos que se realizan durante el ciclo del presupuesto y aumenta la transparencia.

De acuerdo con una encuesta realizada por el BID que mide los avances de los sistemas integrados de información financiera en América Latina y el Caribe (Pimenta y Cermeño, 2020), cabe señalar los siguientes hallazgos[22]. En primer lugar, con respecto a los temas funcionales, se observa un mayor avance en la cuenta única del tesoro (CUT). Además, se mencionan los siguientes ámbitos de mejora: un mayor "alineamiento entre el plan de cuentas contables y el clasificador presupuestario, la ampliación de la cobertura funcional del SIAF, el crecimiento del uso de las normas internacionales de contabilidad del sector público (NICSP) y la consolidación del control sincronizado de las etapas del gasto" (Pimenta y Cermeño, 2020). En lo que se refiere a la vinculación con otros sistemas (recursos humanos, compra y deuda pública), en la encuesta se menciona que más del 50% de los sistemas integrados de información financiera ha alcanzado la interconexión. También se destacan el avance de la operación de la CUT en los sistemas integrados de información financiera y la ampliación de su cobertura en el sector público de los países de América Latina y el Caribe, que permitieron una gestión de caja mucho más eficiente y contribuyeron a la rápida reacción de los gobiernos de la región para enfrentar la pandemia de COVID-19, con transferencias a millones de beneficiarios en muy poco tiempo (Pimenta y Cermeño, 2020).

Por otra parte, en la encuesta se señala que el grado de avance de los países en el uso de *software*, uso de nube y medidas de ciberseguridad con criptografía es aún heterogéneo.

- Solo en el 39% de los países analizados se utiliza algún tipo de *software* abierto en los sistemas integrados de información financiera.
- Solo en el 28% de los países examinados se utiliza algún tipo de servicio en la nube en el sistema integrado de información financiera.
- En el 89% de los países objeto de estudio se han implementado medidas de ciberseguridad para el resguardo de la información, pero solo en 3 de los 18 países se adoptó la criptografía en la base de datos y la red.

La encuesta muestra que "son muchas las oportunidades tecnológicas para los SIAF en ALC, y la adopción pionera de nuevas tecnologías emergentes sería un factor fundamental para la modernización de estos sistemas en la región" (Pimenta y Cermeño, 2020). Las alternativas para su modernización tecnológica y la ampliación de su ciclo de vida útil señaladas se relacionan con:

> Un buen mantenimiento de estos sistemas con el uso de mejores prácticas internacionales de gestión de la tecnología de la información, el foco en los usuarios del sistema, el incremento del uso de datos y servicios en la nube (empezando con los centros de datos alternos del SIAF y el uso de nubes híbridas), el compartir códigos de programación, la exploración del uso de nuevas tecnologías de registro distribuido, y el aumento del uso de analítica de datos, entre otras tecnologías emergentes (Pimenta y Cermeño, 2020).

7. Presupuesto por resultados

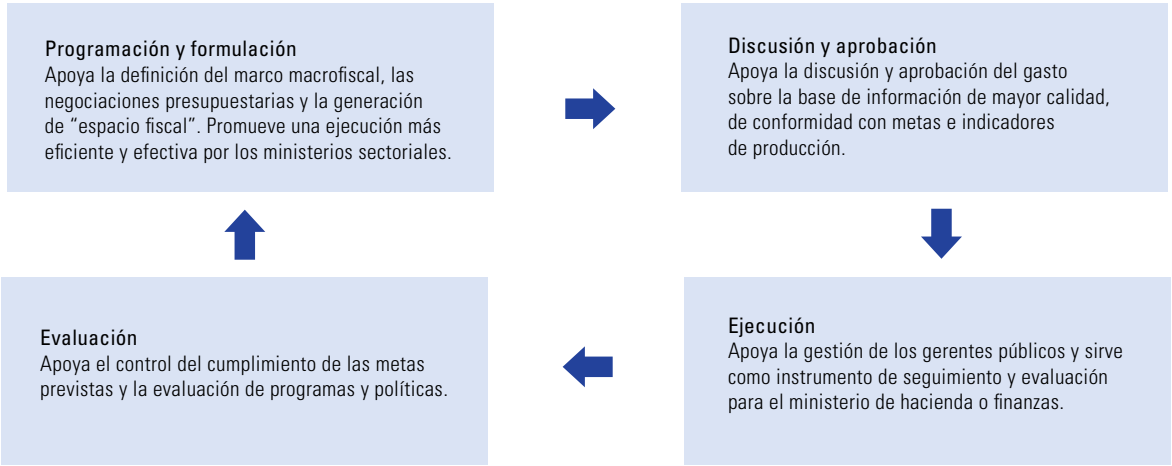
El presupuesto por resultados consiste en promover la implementación de un proceso presupuestario en el que los responsables de la toma de decisiones consideren en forma sistemática los objetivos previstos y los resultados alcanzados por los programas y las políticas públicas a lo largo de todo el ciclo (formulación, aprobación, ejecución y seguimiento y evaluación). Para lograr este objetivo, es necesario cumplir con algunos requisitos

[22] "El estudio incluyó consultas sobre datos generales de SIAF; principales aspectos funcionales (ejecución presupuestaria y controles internos; contabilidad y reportes financieros; tesorería y manejo de efectivo); vinculaciones con otros sistemas administrativos de compras y de recursos humanos; principales aspectos tecnológicos y de ciberseguridad; apoyo a los usuarios; principales aspectos de herramientas de análisis de datos, y perspectivas de desarrollo de un nuevo SIAF" (Pimenta y Cermeño, 2020).

> básicos, como disponer de información sobre los objetivos y las metas de las políticas y los programas, desarrollar indicadores de desempeño para informar sobre los resultados esperados y los efectivamente logrados y realizar una estimación de los recursos presupuestarios relacionados con el logro de dichos objetivos y metas (CEPAL, 2018, pág. 74).

El presupuesto por resultados y la inclusión de sus instrumentos en el ciclo presupuestario coadyuvan a alcanzar los objetivos de eficiencia, eficacia, calidad y transparencia del presupuesto, como se observa en el diagrama II.3.

Diagrama II.3
El presupuesto por resultados en el proceso presupuestario



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de P. Arizti y otros, "Performance-informed budgeting in Latin America experiences and opportunities", *Working Paper Series on Public Sector Management*, N° 0309, Washington, D.C., Banco Mundial, 2009.

A diferencia de los países de la OCDE, en los que en general se utiliza el concepto de presupuesto por desempeño o presupuesto informado por desempeño, en los países de América Latina y el Caribe se utiliza en mayor medida el concepto de presupuesto por resultados. Sin embargo, más que el nombre en sí mismo, es importante determinar los objetivos que se persiguen con estas innovaciones y el alcance que ha tenido su implementación.

> En casi todos los casos, la presupuestación por programas ha sido el modelo que los países en desarrollo han tratado de aplicar para incorporar resultados al proceso presupuestario. Sin embargo, hay un grupo considerable de países en los que la reforma se ha estancado en la etapa de un presupuesto por programas "indicativo", en los cuales la clasificación programática ha servido para reorganizar el gasto, pero sin modificaciones sustantivas a los procesos de asignación (Sanginés y Nicaretta, 2022).

Los principales componentes o instrumentos para el logro de esos objetivos incluyen la definición de: i) prioridades estratégicas de gasto público (apoyadas a partir de planes de desarrollo, agendas de gobierno, marcos de gastos a mediano plazo, entre otros), ii) objetivos a nivel ministerial y programas (planificación estratégica, marcos lógicos, entre otros), iii) sistemas de seguimiento y evaluación, iv) mecanismos de incentivos y v) sistemas de rendición de cuentas[23].

[23] En la metodología del BID-Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (PRODEV) utilizada para medir los avances en materia de presupuestos por resultados entre 2010 y 2015 se incorporan también los sistemas integrados de información financiera como parte de los componentes del presupuesto por resultados.

A partir de la encuesta de prácticas y procedimientos presupuestarios de la OCDE (2018, citado en OCDE, 2020) en países de América Latina y el Caribe y del estudio de medición del bienestar en la región (OCDE, 2021b), se pueden señalar algunos avances con respecto al presupuesto por resultados:

- Avance en la perspectiva a mediano plazo en el proceso presupuestario.
- Fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

Por otra parte, entre los desafíos encontrados en el desarrollo de los componentes del presupuesto por resultados se encuentran los siguientes:

- Coordinación interministerial para la implementación de las prioridades de política.
- Flexibilización del presupuesto con una contrapartida de mejoramiento de los mecanismos de responsabilización y rendición de cuentas (delegar competencias a los directores de programas —que tienen mayor conocimiento de los procesos productivos— sería propicio para lograr un gasto más efectivo y el cumplimiento de los objetivos).
- Vinculación de las prioridades de las políticas públicas con el presupuesto[24].

En forma complementaria, en un reciente foro de directores de presupuesto por resultados de los países de América Latina y el Caribe se destacan cuatro tendencias sobre el uso de este tipo de presupuesto en la región tras la pandemia de COVID-19[25] (Pimenta y otros, 2023a):

i) Los beneficios y desafíos del presupuesto por resultados en la mejora del desempeño gubernamental siguen siendo un tema fundamental en el contexto pospandémico.

ii) La tecnología, la información y el presupuesto por resultados pueden ayudar mucho a mejorar la calidad del gasto en América Latina y el Caribe.

iii) La incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto es una práctica en expansión a nivel regional y presenta resultados muy positivos.

iv) El seguimiento del desempeño del gasto en un presupuesto por resultados puede ayudar mucho a enfrentar el cambio climático.

Con respecto a los avances en el proceso de priorización del presupuesto en el marco del presupuesto por resultados, cabe señalar el caso del Perú, donde se implementaron programas presupuestarios orientados a resultados (véase el recuadro II.4).

Finalmente, y a modo de conclusión de los avances sobre presupuesto por resultados en los países de la región, cabe mencionar la reciente publicación de la encuesta sobre presupuesto por resultados elaborada por el BID y la Red de Presupuesto por Resultados de América Latina y el Caribe[26]. La encuesta se distribuyó a inicios de 2023 a las direcciones de presupuesto de los países miembros de la Red[27] y 17 de ellos la respondieron. De estos, 14 están poniendo en práctica un marco de presupuestación por resultados. De los tres países restantes, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Jamaica respondieron que se encuentran en proceso de implementación de una estrategia sobre resultados a través de sus presupuestos.

---

24 Véase la sección Armonización de los presupuestos gubernamentales con las prioridades de bienestar social (OCDE, 2021b).

25 Véase Red de Directores de Presupuesto por Resultados de América Latina y el Caribe, 2023 [en línea] https://events.iadb.org/calendar/event/26654?lang=es.

26 Véase Pimenta y otros (2023b). La encuesta aborda nueve ejes temáticos del presupuesto por resultados: i) Medición del desempeño gubernamental, ii) Marcos legales e institucionales, iii) Roles de instituciones externas al gobierno central (Poder Legislativo y Órganos de Control), iv) Mecanismos de seguimiento y evaluación de la calidad del gasto presupuestario público, v) Estado de los indicadores para medir el desempeño, vi) Transparencia presupuestaria, vii) Uso del seguimiento y la evaluación para el diseño del presupuesto, viii) Estrategias implementadas para mejorar las capacidades institucionales y ix) Presupuestación con perspectiva de género y con criterios medioambientales.

27 Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Recuadro II.4
Perú: presupuesto por resultados e incorporación de la evidencia y el trabajo intersectorial en el desarrollo de los programas presupuestarios orientados a resultados

En 2018 se llevó a cabo en el Perú la reforma presupuestaria expresada en el Decreto Legislativo núm. 1440[a] del Ministerio de Economía y Finanzas. Se definió una nueva metodología y gobernanza para la elaboración del presupuesto por resultados. Sus principios consisten en centrar la priorización del gasto en la "condición de interés" del ciudadano, establecer evaluaciones dirigidas a la efectividad y lograr un presupuesto abierto. El diseño de un programa presupuestario orientado a resultados toma como punto de partida el resultado priorizado del presupuesto, que se establece en las leyes anuales de presupuesto[b]. El resultado priorizado busca tener una condición de interés integral, que afecta a los ciudadanos o al entorno. Para la definición de las metas y los indicadores se utiliza una metodología con base empírica. Los resultados priorizados tienen carácter multianual, multisectorial e intergubernamental, son propuestos por el Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y constituyen un criterio central en la asignación y gestión del presupuesto. Entre los aspectos más relevantes de la metodología para el desarrollo de los programas presupuestarios orientados a resultados se encuentran los siguientes: i) el uso de evidencia científica para la definición de la condición de interés que determina los resultados y las metas del programa presupuestario orientado a resultados, ii) la definición de resultados en ministerios y programas de forma transversal, iii) el desarrollo de la metodología del programa presupuestario orientado a resultados por un grupo interinstitucional formado por los ministerios y los programas cuyos mandatos y objetivos se relacionan con el resultado priorizado y iv) el presupuesto para el programa presupuestario orientado a resultados contempla una perspectiva a mediano plazo y se establecen los requerimientos financieros a lo largo de la cadena de producción: insumos, procesos, productos y resultados.

El caso del programa presupuestario orientado a resultados de desarrollo infantil temprano ilustra esta metodología con la aplicación de la evidencia en el proceso de definición del diseño del programa y sus intervenciones, así como la dinámica de trabajo interinstitucional. Como se menciona en el informe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "el caso de Perú [...] representa un proceso de elaboración de políticas para la primera infancia con características particulares y que son de interés para esta agenda regional. A partir de un acuerdo amplio e intersectorial sobre lo que es y los objetivos nacionales deseados del desarrollo infantil temprano, el Perú inició un proceso de diseño de políticas sobre la base de evidencias, determinando las intervenciones con mayor probabilidad de incidir en los resultados deseados para la primera infancia. [...] la respuesta de qué productos sectoriales deben ser incorporados en las estructuras presupuestales viene dada por un presupuesto por resultados (PpR) de carácter multisectorial. Este es un caso de coordinación intersectorial en la planificación pero también de desarrollo de herramientas para la coordinación en la ejecución para objetivos multisectoriales. Este PpR vincula explícitamente los objetivos y los instrumentos de la política pública con el presupuesto y con la gestión integral de los servicios" (Salhuana, Cordero y Luna, 2021, pág. iii).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Perú, *Decreto Legislativo N° 1440,* Lima, 16 de septiembre de 2018; y R. Salhuana, L. Cordero y A. Luna, *Presupuesto por resultados para el desarrollo infantil temprano: el caso de Perú*, Panamá, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2021.

[a] Con esta metodología se diseñaron dos programas presupuestarios orientados a resultados: desarrollo infantil temprano y reducción de la violencia contra la mujer.

[b] Según se establece en el artículo 16 del Decreto Legislativo núm. 1440.

Los resultados de la encuesta destacan entre las áreas de mayor avance, la elaboración de marcos nacionales de desempeño, la existencia de mecanismos de seguimiento o evaluación de la calidad del gasto y el desarrollo de guías y capacitaciones para los encargados para implementar el presupuesto por resultados y avanzar en una mayor transparencia de la información presupuestaria. Los desafíos identificados responden al insuficiente uso que se da a la información de los sistemas de seguimiento y evaluación y la excesiva complejidad con la que se implementa el presupuesto por resultados, que requiere de un sinnúmero de indicadores, muchas veces no prioritarios para los objetivos centrales del gobierno. Agregan que las evaluaciones de desempeño continúan siendo escasas y con procesos de priorización y realización poco institucionalizados (Pimenta y otros, 2023b, pág. 3).

8. Vinculación de los planes de desarrollo con el presupuesto[28]

La institucionalidad presupuestaria y los ministerios de planificación y la presidencia desempeñan un papel central en la posibilidad de integrar los objetivos de los planes de desarrollo y las prioridades de política pública en el presupuesto. Las experiencias en América Latina y el Caribe evidencian avances en esta materia, así como en el desarrollo de metodologías para mejorar la vinculación de los objetivos de política nacional o sectorial e institucional con el presupuesto. Sin embargo, existe poca evidencia de casos en los que se logra efectivamente determinar si el gasto público se ha dirigido a las prioridades y si dichas prioridades son coherentes con las necesidades de la población. Las dificultades se relacionan con el propio proceso de producción pública, que dificulta la vinculación lineal de los insumos, los procesos y los productos con los resultados. Por otra parte, es difícil establecer un proceso de planificación integrado con el presupuesto que permita alinear las prioridades de gasto con las prioridades de política nacional y sea un referente para los planes sectoriales a mediano plazo (salud, educación, seguridad, entre otros) (Sanginés y Nicaretta, 2022). Esto se debe principalmente a las características de los planes —que, en general, no presentan metas medibles y financiables— y a la propia naturaleza de los resultados de las políticas, que son a largo plazo y requieren la participación de varios ministerios y programas públicos.

Como se mencionó anteriormente, el objetivo principal del presupuesto por resultados es mejorar el proceso de asignación de recursos públicos para lograr mayores niveles de bienestar ciudadano, a partir del uso regular y sistemático de información de desempeño del proceso presupuestario, con el apoyo de indicadores relevantes, confiables, oportunos y eficaces en función de los costos, entre sus principales requisitos. No obstante, la relación entre la información de desempeño disponible (indicadores provenientes de sistemas de seguimiento y evaluación) y las decisiones presupuestarias sobre el gasto público no es directa y adopta diferentes modalidades. Por ejemplo, en el caso de Chile, que cuenta con un sistema de seguimiento de indicadores presupuestarios y un conjunto de evaluaciones de procesos y resultados, no existe una asignación directa de recursos de acuerdo con el desempeño de dichos indicadores, pero estos son un referente para la mejora del diseño de los programas y su continuidad o eliminación (casos menores) (Díaz y otros, 2022).

Con respecto al uso de las evaluaciones y su retroalimentación en el proceso presupuestario, la OCDE (2021a) realiza algunas observaciones, en el marco de un estudio sobre el sistema de evaluación en Chile, que permiten explicar la complejidad de la vinculación entre el presupuesto y los resultados.

Al respecto se menciona que los hallazgos de las evaluaciones no se aprovechan completamente en las decisiones presupuestarias posteriores. En parte, esto se debe a los problemas inherentes a la hora de vincular las asignaciones presupuestarias con los productos y los resultados, dada la dificultad para determinar con claridad la relación entre los insumos financieros, los productos y los resultados.

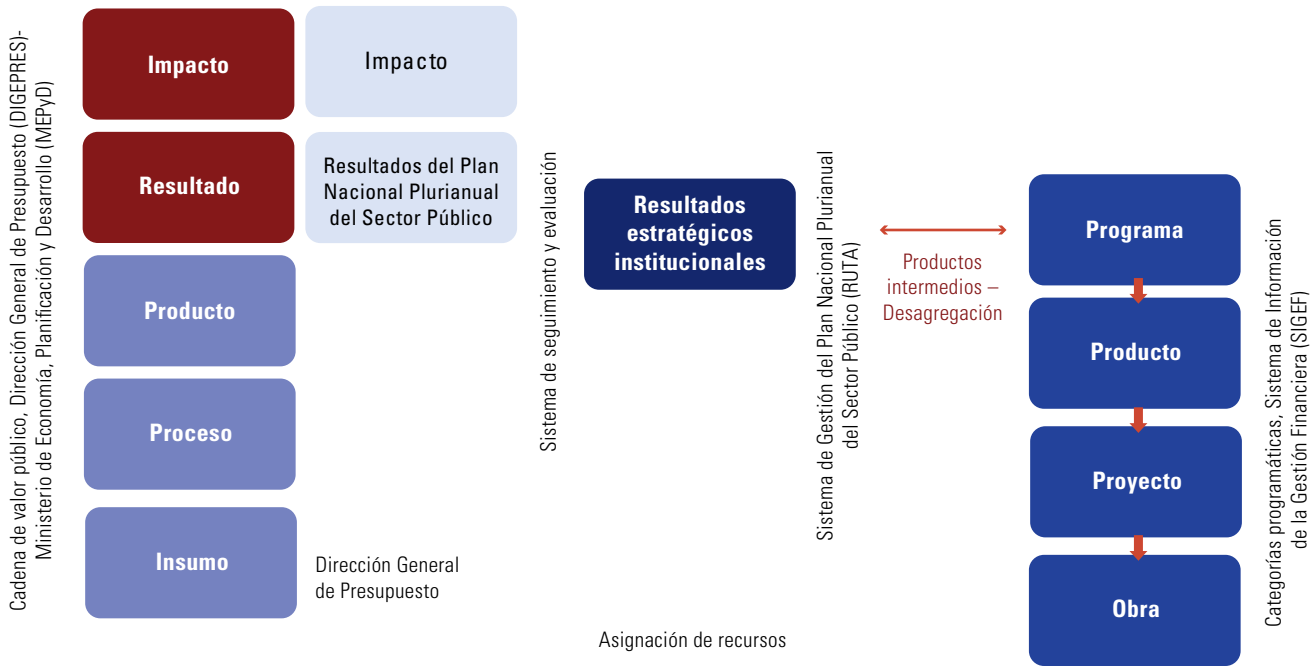
Por otra parte, el tipo de presupuesto que se utiliza en los países facilita en mayor o menor medida el uso de la información de desempeño. En el informe de la OCDE (2021a) se menciona que un obstáculo fundamental para que las evaluaciones tengan un impacto presupuestario en Chile es la estructura actual del presupuesto.

[28] Véanse más detalles sobre los tipos de planes de desarrollo elaborados en los países de América Latina y el Caribe y la información sobre presupuesto que incluyen en sus metas en el capítulo I sobre planificación.

> El presupuesto no tiene una estructura programática y los programas aparecen ya sea como una única partida o están ocultos dentro de una partida, como las transferencias. Esto dificulta la determinación de las asignaciones de gasto a los programas o el seguimiento y la evaluación de la eficiencia y eficacia del gasto [...]. Esto contrasta con lo que ocurre en otros países de la OCDE, en los que los presupuestos se organizan y asignan sobre una base programática, lo que permite a los gobiernos hacer un seguimiento de los gastos de los programas y vincularlos significativamente con el desempeño. Avanzar hacia un diseño del presupuesto en el que los programas presupuestarios correspondan a programas operativos permitiría mejorar el valor y el uso de las evaluaciones para las decisiones de asignación presupuestaria (OCDE, 2021a, pág. 69)[29].

En la República Dominicana se ha innovado en la metodología de alineación del Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) y el presupuesto. A partir de 2019, la definición de las estructuras programáticas a nivel presupuestario se establece como instrumento para ejecutar los recursos financieros que corresponden a las prioridades nacionales a mediano plazo que se establecen en el Plan, como se observa en el diagrama II.4.

Diagrama II.4
República Dominicana: vinculación del Plan Nacional Plurianual del Sector Público con el presupuesto público



Fuente: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)/ Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), "Procedimiento para la revisión conjunta de la cadena de valor con énfasis en los resultados de desarrollo y la producción pública prioritaria por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y la Dirección General de Presupuestos (DIGEPRES)", 2022.

Para la vinculación del Plan con el presupuesto se busca alinear los elementos que conforman la cadena de valor de las instituciones públicas (resultados-productos) (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2021, pág. 25). Este proceso, que ha comenzado recientemente, plantea varios desafíos, a saber: i) implementar la planificación por resultados; ii) avanzar hacia una programación del gasto por producto y punto de atención; iii) desarrollar capacidades de gestión; iv) realizar el seguimiento de la cadena de valor.

[29] Esta evaluación se realizó en 2020 y se publicó en 2021, por lo que no se registran los avances que podrían existir a la fecha.

En Costa Rica, el procedimiento para vincular el plan y el presupuesto se establece a partir de las directrices técnicas y metodológicas para la planificación, la programación presupuestaria, el seguimiento y la evaluación estratégica en el sector público[30]. Estas se formulan anualmente y obligan a las instituciones del gobierno central, sus órganos desconcentrados y las instituciones descentralizadas a vincular el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 con el presupuesto, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) núm. 8131. A pesar de los avances institucionales en la vinculación del plan con el presupuesto en Costa Rica, en un estudio realizado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica se mencionan las siguientes dificultades (MIDEPLAN, 2020):

- Aunque la metodología del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022 y la estimación presupuestaria de cada meta se elaboran con la participación de la Comisión de Presupuesto Institucional, conformada por jerarcas y directores de programas o subprogramas, con el apoyo técnico de las unidades de Recursos Financieros, Recursos Humanos, Proveeduría Interna y Planificación Institucional, no siempre se cuenta con la participación de todos los actores en dicho proceso. En la práctica, los recursos asignados para las diferentes intervenciones públicas en el PNDIP y los Planes Operativos Institucionales (POI) no coinciden.
- El ejercicio presupuestario no tiene una vinculación propiamente dicha con la gestión para resultados en el desarrollo. Al ser anual, alcanza sobre todo resultados de producto pues, para alcanzar resultados de efecto o impacto deben pasar distintos períodos, algo que se puede considerar en el ejercicio de planificación estratégica.
- La clasificación de los indicadores se ha limitado a la gestión y ha dejado de lado los indicadores de resultados y de impacto (estos últimos son necesarios para la vinculación de costos). No existe una metodología de costos unitarios que oriente el proceso de asignación de recursos según lo programado.
- La gran mayoría de las instituciones no establece una contabilidad de costos sino por programas presupuestarios, lo que impide conocer con precisión el costo real de cada una de las intervenciones públicas que implementa.

Por otra parte, en el estudio sobre la medición del bienestar en las políticas públicas realizado por el Centro de Desarrollo de la OCDE (OCDE, 2021b) se trata la manera de hacer que las metas de desarrollo que forman parte de las prioridades gubernamentales se materialicen efectivamente por medio del presupuesto.

El postulado principal es que, con pocas excepciones, en los países de América Latina y el Caribe no se ha alcanzado la armonización de los presupuestos gubernamentales con las prioridades de bienestar social (que en definitiva son objetivos de desarrollo, como la salud, la educación, la seguridad y el medio ambiente, entre otros). Esta escasa relación entre los planes y el presupuesto reduce el impacto de dichos planes en los resultados de bienestar generales.

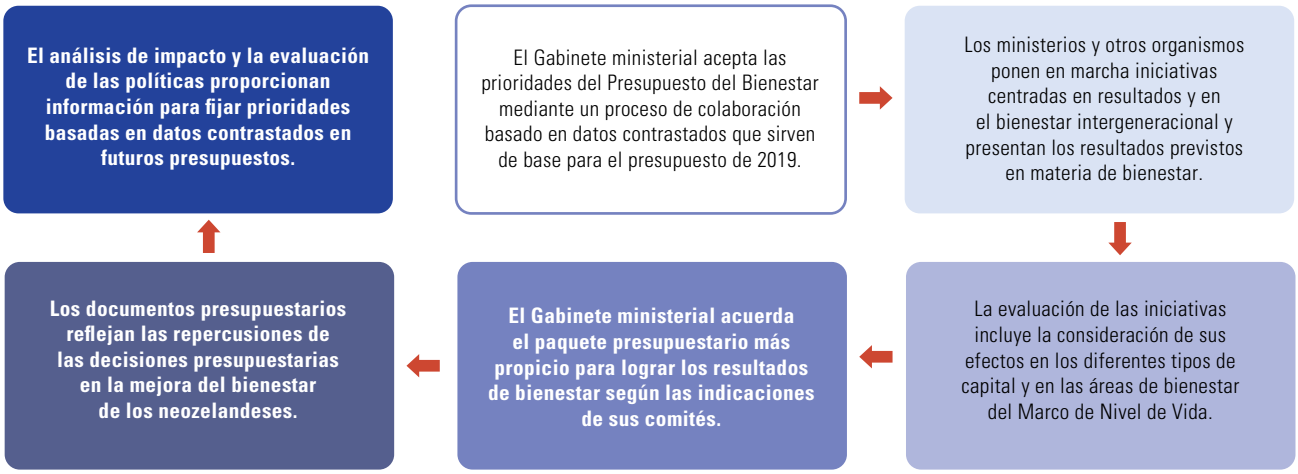
"Los presupuestos gubernamentales son un instrumento clave para vincular las prioridades del gobierno a la asignación de recursos para atender dichas prioridades" (Durand y Exton, 2019, citado en OCDE, 2021b, pág. 91). Sin embargo, "en muchos países de ALC no existe una conexión clara entre los planes nacionales de desarrollo y su asignación en el presupuesto gubernamental, y con frecuencia su financiación resulta insuficiente para la ejecución integral de dichos planes" (OCDE y otros, 2019; MEF y otros, 2017, citado en OCDE, 2021b, pág. 91). Es así que "la planificación nacional,

[30] Véanse los detalles sobre la metodología en Ministerio de Hacienda/MIDEPLAN (2023).

la asignación presupuestaria y la formulación de políticas siguen siendo procesos independientes en muchos países de ALC, que tienen criterios discrecionales y modos de funcionamiento propios" (OCDE, 2021b, pág. 91).

No obstante, como se menciona en OCDE (2021b), varios países, como Costa Rica, el Ecuador y Colombia, han desarrollado una vinculación entre el plan y el presupuesto en el marco de la planificación para el desarrollo. Sin embargo, de la revisión de sus respectivos planes, se observa que la vinculación no permite identificar cómo se relacionan as metas asociadas a los objetivos de desarrollo con los indicadores asociados al presupuesto. Si bien con respecto a Colombia se menciona que los planes de desarrollo incluyen un componente estratégico (su visión de desarrollo) y un componente financiero, como un plan de inversión (el Plan de Inversión Multianual), estos componentes se desarrollan de manera independiente. De esta forma, las metas de los planes nacionales de desarrollo plantean una visión general de país, sin mayor influencia en la asignación presupuestaria, que es clave para la toma de decisiones (véase el diagrama II.5).

Diagrama II.5
Nueva Zelandia: proceso del Presupuesto del Bienestar



Fuente: Gobierno de Nueva Zelandia, "Declaración de política presupuestaria, presupuesto de 2019", 2018; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *¿Cómo va la vida en América Latina? Medición del bienestar para la formulación de políticas públicas. Versión condensada*, OECD Publishing, 2021b.

Los siguientes son algunos de los requisitos para la efectiva vinculación del plan y el presupuesto definidos a partir del análisis de las mejores prácticas[31]:

- Definir objetivos de los planes de desarrollo simples y adaptables a los formatos presupuestarios para permitir su integración en la "etapa estratégica" del ciclo presupuestario. En América Latina y el Caribe, en general la mayor parte de los planes de desarrollo a nivel nacional y sectorial no se integra en los formatos del presupuesto público.
- Evitar el establecimiento de demasiadas prioridades. Estas deben ser estratégicas y poder cumplirse en un período de gobierno y actualizarse en el siguiente (los objetivos a largo plazo relacionados con el bienestar de la población deberían actualizarse). Las prioridades deben expresarse en resultados, metas e indicadores medibles y verificables y deben desglosarse en resultados intermedios también medibles. En este sentido, el caso de Nueva Zelandia

[31] Elaborado a partir de OCDE (2019) y sistematización de casos de la región.

se ha destacado como una buena práctica internacional. La Ley de Finanzas Públicas exige que el Gobierno fije objetivos de bienestar para cada presupuesto y explique la manera en que apoyarán el bienestar a largo plazo en Nueva Zelandia. Los objetivos establecidos son a largo plazo para que se pueda garantizar la inversión sostenida en los presupuestos sucesivos. Se incluyen los retos intergeneracionales más significativos, que se fundamentan mediante estudios de análisis de bienestar, y se incorpora el asesoramiento de expertos del sector y asesores de gobierno con experiencia y conocimiento de los temas. Los objetivos de bienestar están separados de las metas y áreas de enfoque a corto plazo del gobierno, que están destinadas a respaldar las opciones y las compensaciones requeridas como parte de la toma de decisiones presupuestarias (OCDE, 2021b).

- Considerar las metas de gobierno (que reflejan las prioridades) en los marcos de gastos a mediano plazo como referencia para las restricciones de los techos presupuestarios.
- Avanzar hacia el desarrollo de presupuestos por programas que faciliten la relación entre los insumos, los procesos y los productos con los resultados (si bien no debe haber necesariamente una relación directa, es necesario definir la contribución al resultado de los programas prioritarios, que son sustanciales desde el punto de vista del bienestar ciudadano y forman parte del diseño de la política pública).
- Incluir las metas y los indicadores que los ministerios deben alcanzar en el documento del proyecto presupuestario en la etapa de formulación para su posterior seguimiento y análisis en la etapa de evaluación. Una de las principales debilidades de los sistemas de evaluación es su alto nivel de centralización en los ministerios de finanzas o planificación. Si bien en muchos países los ministerios sectoriales también realizan evaluaciones, estas no siempre se coordinan para su uso en el presupuesto.
- Establecer responsabilidades por el cumplimiento de las metas a nivel de los programas, expresando la relación entre estas y las prioridades de los ministerios.
- Desarrollar iniciativas de resultados compartidos (*shared outcomes*) por diferentes programas para el logro de resultados que requieren una perspectiva transversal. En el caso del Perú ya mencionado, esto se lleva a cabo mediante los programas presupuestarios orientados a resultados.
- Utilizar la información de seguimiento y evaluación de programas y políticas para todo el ciclo presupuestario, incluida la etapa de priorización del gasto conforme a metas de gobierno. La introducción de la presupuestación basada en resultados brinda la oportunidad de mejorar la calidad de la planificación y desarrollar planes presupuestarios que vinculen las metas de planificación estratégica con los procesos de recursos a mediano plazo (OCDE, 2021b).

9. Sistemas de seguimiento y evaluación y presupuesto público

Los sistemas de seguimiento y evaluación son instrumentos que permiten generar información sobre el desempeño de los programas mediante sistemas de indicadores (eficacia, eficiencia, economía, calidad), evaluaciones *ex ante* y *ex post* y revisiones del gasto público. Los sistemas de seguimiento incluyen indicadores de desempeño, que se refieren a los indicadores presupuestarios que miden la eficacia, la eficiencia,

la economía y la calidad de los procesos y los productos de los programas públicos del presupuesto. Se utilizan en la programación y formulación, la aprobación y la evaluación del gasto público.

Las evaluaciones pueden ser *ex ante* o *ex post* del proceso productivo y complementan la información para la toma de decisiones sobre la continuidad, el rediseño, la ampliación o la eliminación de los programas, a fin de mejorar la asignación de los recursos. Mediante la evaluación *ex ante* se analizan el diseño de los programas y su estructura lógica, desde el punto de vista de la relación de los productos con los resultados, para asegurar su coherencia. La evaluación *ex post* permite abordar tanto los procesos como los resultados. En el primer caso se analiza si los procesos se realizan con eficiencia, eficacia y calidad, mientras en el segundo las evaluaciones de impacto analizan si las intervenciones públicas mediante programas o políticas generan el efecto o impacto esperado para solucionar el problema en cuestión. Los problemas por resolver son a largo plazo y, en general, involucran a más de un programa o institución pública e incluso a otros actores. La disminución de la tasa de criminalidad, el aumento de la competitividad del país y la reducción de la huella de carbono son algunos ejemplos de este tipo de problemas. "En la mayoría de los países la evaluación de la ejecución presupuestaria es *ex pos*t, lo cual limita los efectos correctivos que ofrecen las evaluaciones concurrentes o en tiempo real" (Izcurdia, 2022, pág. 18).

En Chile se utilizó la evaluación de impacto para determinar cuáles de las medidas adoptadas para mejorar la percepción de transparencia con respecto al uso de los recursos públicos financiados con los impuestos tenían mayor efecto en los usuarios.

Con ese fin, se realizó una evaluación experimental del Reporte al Contribuyente, una iniciativa propuesta por el Ministerio de Hacienda, el Servicio de Impuestos Internos (SII), la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y el Laboratorio de Gobierno para difundir información sobre el uso de los impuestos y la situación fiscal del Estado. Esta iniciativa surgió a partir de la recomendación de la Comisión del Gasto Público convocada por el Ministro de Hacienda y formada en enero de 2020 para mejorar la transparencia, el control y la rendición de cuentas.

Para determinar la mejor manera de proporcionar información al público a fin de mejorar la percepción de los niveles de transparencia de las instituciones del Estado se diseñó una evaluación experimental con tres alternativas: un diseño estadístico que "incluía la distribución del gasto por categoría de gasto público, otro sobre el uso de recursos con enfoque de política pública a nivel nacional, y por último, un reporte sobre el uso de recursos con enfoque de política pública a nivel regional" (Carreño y otros, 2020, pág. 3). El diseño de los informes se realizó después de una revisión exhaustiva de la literatura y la recopilación de datos cualitativos en todas las regiones de Chile. Los resultados de la evaluación permiten concluir que la recepción de cualquiera de los tres tipos de informe mejoraba la percepción de transparencia un 16% y la confianza un 8%, en comparación con las personas que no recibieron ningún informe. Se demostró que, de los tres tipos de informes, el diseño estadístico mejoraba la percepción de transparencia un 20% y la confianza un 10%. Los resultados del estudio demostraron que la percepción de transparencia y la confianza en el Estado fueron negativas cuando se solicitó a los contribuyentes su opinión sobre la manera en que el Estado debería usar los recursos públicos (Carreño y otros, 2020).

También se demostró que informar a los contribuyentes sobre el uso de los recursos provenientes del pago individual del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado (IVA) del período anterior incide positivamente en la percepción de transparencia y la confianza en el Estado.

10. Revisión del gasto público

La revisión del gasto público (*spending review*) consiste en un análisis en profundidad de los componentes del gasto con el objetivo de mejorar la eficiencia y permitir la generación de ahorros que puedan utilizarse para la reasignación de recursos o el financiamiento de otras prioridades de gasto. En general, la revisión del gasto público no es una herramienta para recortar el gasto sino más bien para mejorar la eficiencia y la eficacia de la asignación del gasto y generar espacio fiscal en un marco de restricción de los recursos presupuestarios.

Para realizar una revisión del gasto público se abordan, entre otros, los siguientes temas: alcance de la revisión (espacio fiscal, reasignación del gasto, entre otros), establecimiento de parámetros para la revisión (nivel de ahorro esperado, criterios de asignación de recursos a partir de la eficiencia generada), sectores a los que se aplicará la revisión y definición del uso de los ahorros determinados.

En este contexto, es importante velar por que la información de la revisión del gasto se integre en las decisiones de programación del presupuesto. Existen dos fundamentos para ello: i) tanto la eficiencia distributiva como la moderación del gasto agregado se benefician de la consideración simultánea de nuevas propuestas de gasto y opciones de ahorro, que permite al gobierno adoptar nuevas propuestas de gastos adicionales de alta prioridad sin aumentar el gasto agregado, seleccionando opciones de ahorro adicionales suficientes para financiar el gasto adicional; ii) de esta manera se asegura que la revisión del gasto esté alineada con los objetivos presupuestarios para el gasto agregado. Además, si el gobierno desea implementar recortes profundos del gasto público, la revisión del gasto también deberá ser profunda para permitir la definición de medidas de ahorro importantes. Por otra parte, si la revisión del gasto se considera más bien como un medio para aumentar el espacio fiscal para nuevos gastos prioritarios (controlando adecuadamente la tasa de crecimiento del gasto agregado), es posible que no deba ser tan amplia (Agudelo y Aguilar, 2018).

En la mayoría de los países que han utilizado este enfoque se ha establecido un mínimo uniforme de metas que se aplican a todos los ministerios (por ejemplo, el 5%) durante la revisión integral de los gastos. Asimismo, se han establecido objetivos diferenciados, que exigen que los ministerios de menor prioridad definan ahorros más grandes que los ministerios de mayor prioridad.

Como se muestra en el recuadro II.5, en Chile se utilizó la revisión del gasto de diversos programas para la generación de espacio fiscal y el financiamiento de iniciativas de reactivación económica para enfrentar el menor crecimiento derivado de la emergencia sanitaria del COVID-19.

Recuadro II.5
Chile: generación de espacio fiscal a partir de la revisión del gasto de programas públicos

En el marco del presupuesto de 2021 de Chile se realizó un ejercicio de priorización, evaluación y eficiencia a partir de una revisión del gasto, que generó un espacio fiscal aproximado de 2.270 millones de dólares, equivalente al 3% del presupuesto total y al 15% de la parte variable del presupuesto. Estos fondos, sumados a los recursos contemplados en el Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19 de 12.000 millones de dólares creado en el marco del acuerdo de junio de 2020, permitieron elaborar un presupuesto con un marcado énfasis en el trabajo y la recuperación económica. Entre las prioridades se destacan el Subsidio al Empleo (con recursos por 2.200 millones de dólares para el plan de emergencias), los fondos para la inversión en infraestructura (con un crecimiento promedio en torno al 20%) y los recursos necesarios para financiar el gasto incremental comprometido en la agenda social, con el acento en las transferencias monetarias (aumento del Aporte Previsional Solidario, el Ingreso Ético Familiar y la implementación total del Ingreso Mínimo Garantizado).

Fuente: Dirección de Presupuestos (DIPRES), *Evaluación y formulación del presupuesto 2021*, Santiago, 2021.

11. Participación pública en el presupuesto

La participación del Poder Legislativo y los actores de la sociedad civil en el proceso presupuestario promueve la transparencia porque activa mecanismos de consulta sobre las prioridades del gasto público y brinda información sobre los criterios de asignación de los gastos a los ministerios y los programas.

La mayor transparencia y participación de los actores en la formulación de políticas debería contribuir a mejorar los niveles de confianza entre la sociedad civil y el gobierno. Es recomendable que en todas las etapas del proceso presupuestario (formulación, aprobación, ejecución y evaluación) se establezcan mecanismos para asegurar la transparencia de las decisiones sobre el uso de los recursos. La posibilidad de que la sociedad civil participe en el proceso aumenta el conocimiento sobre la manera en que se priorizan los recursos públicos y los resultados esperados de las políticas públicas (OCDE, 2020).

Como se observa en el cuadro II.3, en la encuesta de prácticas y procedimientos presupuestarios de la OCDE (OCDE/BID, 2018, citado en OCDE, 2020) se abordan los siguientes aspectos de la participación pública en la formulación del presupuesto: i) fase previa a la propuesta presupuestaria: convocatoria de propuestas pública, reuniones públicas, grupos focales, consulta privada con actores interesados clave, audiencias formales con actores interesados clave y foro público en el que participan actores interesados clave; ii) fase posterior a la propuesta presupuestaria: reuniones públicas, consulta privada con actores interesados clave, audiencias formales con actores interesados clave y foro público en el que participan los actores interesados clave. En el cuadro II.3 se muestra la situación de los países examinados con respecto al uso de los mecanismos de consulta al Poder Legislativo y los actores de la sociedad civil (OCDE, 2020).

Entre los principales resultados de la encuesta sobre las formas de consulta pública y participación utilizadas por las instituciones públicas en el proceso presupuestario en América Latina y el Caribe se destacan los siguientes (OCDE, 2020):

- Fase de programación del presupuesto:
  - En Guatemala y El Salvador se implementan iniciativas de consulta pública y reuniones públicas.
  - En la República Dominicana, Guatemala, El Salvador y el Perú se utilizan otros mecanismos de consulta pública.
  - En las Bahamas se utilizan mecanismos de consulta basadas en grupos focales, consultas privadas con actores interesados clave, audiencias formales con actores interesados clave y foros públicos.
  - En el Brasil se organizan grupos focales y consultas privadas con actores interesados clave.
  - En Costa Rica se implementan consultas privadas con actores interesados clave y audiencias formales con actores interesados clave.
  - En la República Dominicana y el Uruguay se realizan reuniones públicas y grupos focales con el gobierno en su conjunto.
- Fase posterior a la presentación del presupuesto:
  - En las Bahamas y el Paraguay se realizan reuniones públicas, consultas privadas con actores interesados clave, audiencias formales con actores interesados clave y foros públicos en los que participan actores interesados clave.
- En la Argentina, Chile, México y Panamá no hay instancias de participación con actores interesados, ni en las fases previas ni posteriores a la presentación del presupuesto, mientras en el Perú se señala la disponibilidad de otros mecanismos de consulta.
- En los países de la OCDE se desarrollan acciones de gobierno en conjunto, mecanismos de consulta con el Poder Legislativo y, al igual que en América Latina y el Caribe, las formas de consulta privada para la etapa de programación del presupuesto son las más utilizadas.

Cuadro II.3
Formas de consulta pública y participación utilizadas por las instituciones públicas en el proceso presupuestario, 2018

Formas de consulta	Argentina	Bahamas	Brasil	Chile	Costa Rica	República Dominicana	Guatemala	México	Panamá	Perú	Paraguay	El Salvador	Uruguay
1) Fase previa a la propuesta presupuestaria													
Convocatoria de propuestas pública	…	…	…	…	…	…	◆	…	…	□	…	◆□	…
Reuniones públicas	…	…	…	…	…	❖	◆	…	…	□	…	…	❖
Grupos focales	…	●	●	…	…	❖	…	…	…	…	…	…	❖
Consulta privada con actores interesados clave	…	●	●	…	◆	◆	❖	…	…	…	❖	…	❖
Audiencias formales con actores interesados clave	…	●	●	…	◆	…	…	…	…	…	…	…	■
Foro público en el que participan actores interesados clave	…	●	…	…	…	…	◆	…	…	…	❖	□	❖
2) Fase posterior a la propuesta presupuestaria													
Reuniones públicas	…	❖	…	…	…	…	…	…	…	□	❖	…	❖
Consulta privada con actores interesados clave	…	❖	…	…	…	■□	●	…	…	…	❖	…	❖
Audiencias formales con actores interesados clave	…	❖	●	…	…	■	…	…	…	…	❖	…	…
Foro público en el que participan actores interesados clave	…	❖	…	…	…	□	…	…	…	…	❖	…	❖

Países en los que la institución está involucrada en consultas públicas

América Latina y el Caribe			Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)		
❖	Gobierno en conjunto	5	❖	Gobierno en conjunto	10
●	Autoridad presupuestaria central	3	●	Autoridad presupuestaria central	9
◆	Gobiernos de línea o competentes	4	◆	Gobiernos de línea o competentes	3
■	Asamblea legislativa	2	■	Asamblea legislativa	10
□	Otro	3	□	Otro	5
…	Sin consulta	4	…	Sin consulta	10
Países		13	Países		34

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Panorama de las administraciones públicas de América Latina 2020*, París, OECD Publishing, 2020.
Nota: Los totales son por país, en lugar de por forma de consulta o fase en la que participan los actores interesados.

12. Transparencia y rendición de cuentas

De acuerdo con la OCDE (2020), el concepto de transparencia presupuestaria es multifacético y se refiere a la claridad, exhaustividad, confiabilidad, oportunidad, accesibilidad y usabilidad de los informes públicos sobre las finanzas públicas. Por otra parte, "los niveles de transparencia presupuestaria están influenciados por la existencia de requisitos legales y la disposición de los gobiernos para compartir información, entre otros aspectos" (OCDE, 2020, pág. 104).

De acuerdo con la encuesta de 2018 sistematizada en el *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2020,* en los países de América Latina y el Caribe se registran diversos avances en materia de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas desde la medición realizada en 2013. En particular se destacan los siguientes hallazgos (OCDE, 2020):

- En América Latina y el Caribe, la divulgación de la información fiscal como datos abiertos es una práctica más común que la producción de guías para ciudadanos.
- Con respecto a los informes a la asamblea legislativa, en 12 de los 13 países de América Latina y el Caribe analizados (excepto Panamá) se consideran las prioridades presupuestarias en la explicación narrada del presupuesto, o bien en un documento separado, y en el texto de la ley de presupuesto.
- Solo en el 59% de los países de la OCDE se incluyen las prioridades presupuestarias en el texto de la ley presupuestaria.
- En 11 de los 13 países de América Latina y el Caribe analizados (con excepción de Panamá y el Perú) también se comparten los supuestos macroeconómicos. Esta información se incluye en todos los países de la OCDE.
- En 11 de los 13 países de América Latina y el Caribe estudiados (con excepción de Panamá y el Paraguay) se divulga la perspectiva a mediano plazo sobre los ingresos y los gastos totales y se presentan las asignaciones claramente definidas.
- En el 94% de los países de la OCDE se presentan las asignaciones claramente definidas y en el 82% se incluye la perspectiva a mediano plazo.
- Solo en cinco de los países de América Latina y el Caribe estudiados se presenta un plan financiero anual que incluye gastos y fondos extrapresupuestarios. Esta información se incluye en más de la mitad de los países de la OCDE.

13. Presupuestos abiertos en América Latina y el Caribe[32]

Con el presupuesto público abierto se apunta a fortalecer la credibilidad y la legitimidad de los gobiernos y las instituciones públicas e incorporar a múltiples actores en los procesos de decisión. En la octava edición de la Encuesta de Presupuesto Abierto de la International Budget Partnership, realizada en 2021, se consideran los resultados relativos a 18 países de América Latina y el Caribe (Izcurdia, 2022)[33]. Las dimensiones o pilares que se miden son: transparencia, vigilancia y participación ciudadana en el presupuesto público.

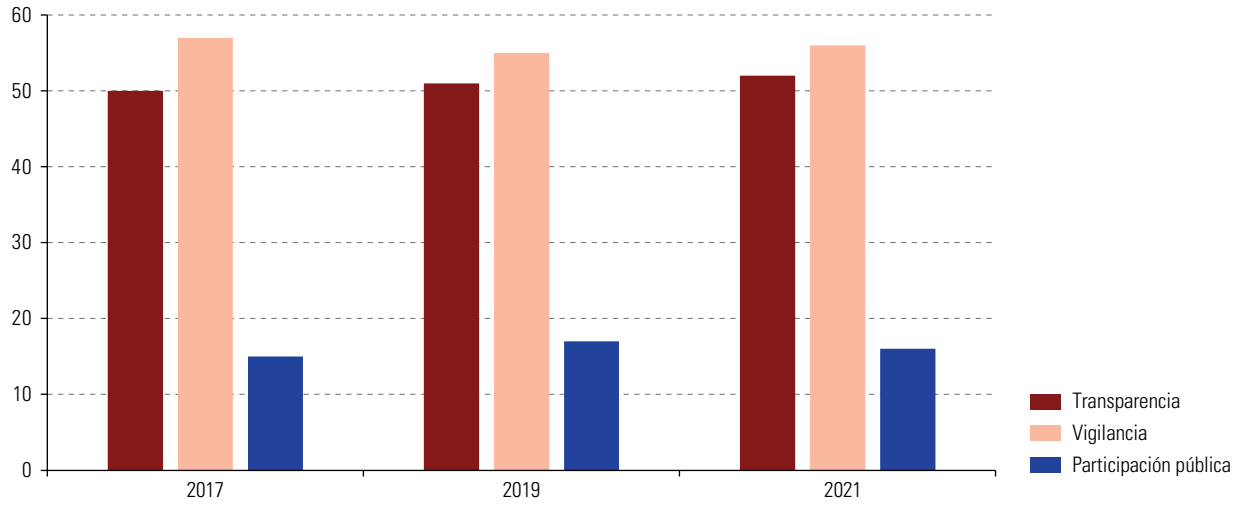
El índice de presupuesto abierto se expresa en una escala de 0 a 100. El valor mínimo que un país debe alcanzar para que el presupuesto cumpla con los requisitos mínimos de apertura es de 61 puntos.

[32] Esta sección se basa en Izcurdia (2022).

[33] Los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto de 2021 se publicaron en 2022. La investigación incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela (República Bolivariana de).

Algunos de los resultados destacados de la Encuesta de Presupuesto Abierto relativos a 2017, 2019 y 2021 se muestran en el gráfico II.1[34]. Aunque en la región se mantienen los niveles alcanzados en los años previos a la última encuesta, no se alcanza el mínimo esperado en ninguno de los tres pilares evaluados: transparencia, vigilancia y participación. Con respecto al pilar de transparencia, que mide la disponibilidad en línea, la oportunidad y el contenido de ocho documentos imprescindibles del ciclo presupuestario, el promedio en la región es de 52 puntos, 9 puntos por debajo del requisito mínimo.

Gráfico II.1
América Latina y el Caribe (18 países)[a]: dimensiones de la Encuesta de Presupuesto Abierto, 2017, 2019 y 2021
(Puntaje en una escala de 0 a 100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Izcurdia, *Encuesta de Presupuesto Abierto 2021: América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., International Budget Partnership (IBP), 2022.
[a] Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de).

El pilar de vigilancia mide el papel de las asambleas legislativas y las entidades de fiscalización superior en el proceso presupuestario. En el gráfico II.1 se observa que la región obtiene 55 puntos sobre 100, con una mejora entre 2017 y 2019 y una leve disminución en 2021.

Los resultados más desfavorables se observan con respecto al pilar de participación, que mide las oportunidades formales de participación pública, de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y las instituciones de fiscalización superior en el proceso presupuestario. Solo en 7 de los 18 países analizados se logra superar los 20 puntos (Chile, Ecuador, México, República Dominicana, Bolivia (Estado Plurinacional de) y El Salvador); el mejor resultado, de 31 puntos, corresponde al Perú.

Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) pueden tener efectos significativos en los sistemas presupuestarios de los países, al mejorar la eficiencia, la transparencia, la participación ciudadana y la gestión de la información financiera. Una de las tecnologías más utilizadas en los países de América Latina y el Caribe son las plataformas de gobierno abierto, que se orientan al uso de datos abiertos y la participación ciudadana en la gestión presupuestaria en el ciclo de políticas públicas. Mediante estas plataformas, los ciudadanos puedan participar en consultas públicas, acceder a los datos en formatos abiertos para reutilizarlos con fines analíticos y auditar la ejecución presupuestaria desagregada. También se utilizan con fines educativos y de difusión. En el recuadro II.6 se describe la experiencia de la República Dominicana en la aplicación de innovaciones tecnológicas para acercar el presupuesto a los ciudadanos.

[34] Véanse los resultados por países de América Latina y el Caribe para cada dimensión de la Encuesta de Presupuesto Abierto en Izcurdia (2022).

Recuadro II.6
República Dominicana: pódcast "Hablemos de presupuesto"

El pódcast "Hablemos de presupuesto" tiene el propósito de acercar el Presupuesto General del Estado a la ciudadanía, en forma didáctica y educativa. Forma parte de la serie Educación Presupuestaria, iniciada en 2021, en la que se abordan temas relacionados con el presupuesto, el gobierno, la transparencia, las finanzas públicas, la política fiscal, la institucionalidad, el control social y la participación ciudadana.

El pódcast es un espacio abierto para que, desde la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), se promuevan acciones relacionadas con el ámbito presupuestario. Es una plataforma ciudadana que monitorea los recursos públicos y comparte datos de calidad con todos los ciudadanos para mejorar la transparencia de las instituciones de la República Dominicana. Además, busca motivar a los ciudadanos para que conozcan y participen en el proceso de seguimiento de la administración, la fiscalización y la inversión de los fondos públicos. Sus objetivos están en consonancia con la estrategia implementada por DIGEPRES de poner a disposición de los ciudadanos herramientas que les permitan realizar un seguimiento minucioso del gasto del Gobierno, por medio de los informes de ejecución presupuestaria.

Fuente: Presidencia de la República Dominicana, "Podcast 'Hablemos de presupuesto', nueva propuesta ciudadana de DIGEPRES", 2023 [en línea] https://presidencia.gob.do/noticias/podcast-hablemos-de-presupuesto-nueva-propuesta-ciudadana-de-digepres.

Entre otras experiencias de países de América Latina y el Caribe relacionadas con la digitalización y el gobierno abierto se destaca la aplicación presupuestaria desarrollada en el Paraguay. El Ministerio de Hacienda del Paraguay introdujo la aplicación móvil PresupuestApp para el presupuesto de 2019. Se puede acceder a consultas sobre los presupuestos y los gastos aprobados de las entidades públicas y a datos históricos sobre gastos por categoría y fuentes de financiamiento a partir de 2011. Asimismo, se pueden denunciar irregularidades presupuestarias al Ministerio de Hacienda. Los datos también están disponibles en el portal nacional de datos abiertos.

El portal de Transparencia Presupuestaria de México también es una referencia sobre la aplicación del uso de datos abiertos para brindar acceso a la información del gasto público a los usuarios (véase el recuadro II.7).

Recuadro II.7
Portal de Transparencia Presupuestaria de México

El Gobierno de México desarrolló la plataforma informática Transparencia Presupuestaria, que reúne información de rendición de cuentas de todo el ciclo presupuestario. La información puede visualizarse en "modo individual o de forma agregada, con despliegues en formatos gráficos de lectura fácil o en tablas detalladas que pueden ser descargadas por el usuario, y con filtros de consulta para seleccionar datos de interés y otras facilidades de consulta" (Pimenta y Seco, 2019, pág. 43). La información presentada en la plataforma aborda información sobre la manera en que el Gobierno organiza el presupuesto a través de las siguientes etapas: planeación, presupuestación, ejecución de los recursos, seguimiento y evaluación de su implementación y rendición de cuentas a la ciudadanía. Se puede consultar además las versiones ciudadanas del proyecto de presupuesto, presupuesto aprobado, Cuenta Pública, informes trimestrales, entre otros documentos relevantes sobre finanzas públicas.

Otra iniciativa del Gobierno de México en materia de transparencia fiscal es la de Contrataciones Abiertas. El objetivo es proporcionar información sobre los procesos de contratación pública según el Estándar de Datos para la Contratación Abierta, con el que se busca fomentar la integridad gubernamental y aumentar la transparencia de las compras públicas.

Por último, en Pimenta y Seco (2019, pág. 44), se menciona la creación de una infraestructura en la nube de Amazon para almacenar estos datos bajo una tecnología *blockchain*, con herramientas abiertas de libre acceso que permiten la visualización de los datos por toda la sociedad (Pimenta y Seco, 2019, pág. 44).

Fuente: C. Pimenta y A. Seco, "Oportunidades tecnológicas y recomendaciones para la modernización de los Sistemas Integrados de Administración Financiera en América Latina y el Caribe", *Documento para Discusión*, N° IDB-DP-651, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2019.

C. Presupuesto público y cambio climático

El objetivo de esta sección es presentar los aspectos institucionales, conceptuales y metodológicos para la inclusión de la perspectiva del cambio climático en el presupuesto. Se presentan los avances de los países en el cumplimiento de los compromisos internacionales —mediante las contribuciones determinadas a nivel nacional— suscritos en el Acuerdo de París y el papel de los ministerios de finanzas o hacienda en la introducción de técnicas para la medición y evaluación del gasto público climático y en el financiamiento de dicho gasto. Asimismo, se señalan las principales metodologías e instrumentos para la medición y evaluación del gasto en cambio climático, sus avances y desafíos.

1. Antecedentes del presupuesto con perspectiva de cambio climático

Los países de América Latina y el Caribe han suscrito compromisos nacionales e internacionales para enfrentar el cambio climático. En el Acuerdo de París (2015) se definieron metas de mitigación y adaptación al cambio climático, que se actualizaron en 2021 para el 26º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 26), así como en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que forman parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible[35]. El cumplimiento de dichas metas requiere la coherencia del gasto del gobierno con las políticas públicas climáticas. Para ello, es necesario conocer la manera en que el gasto público contribuye positiva y negativamente a esa labor, es decir, se deben poder determinar los gastos que inciden en el cambio climático y, con esa información, evaluar la eficiencia, la efectividad y la equidad del gasto realizado[36].

Los ministerios de finanzas y planificación de América Latina y el Caribe han ido asumiendo un liderazgo creciente mediante el desarrollo y la implementación de distintas políticas fiscales y de planificación. En este sentido, el acuerdo de Helsinki de abril de 2019, con el que se crea la nueva Coalición de Ministros de Finanzas para la Acción Climática, constituye un hito a nivel mundial. Por medio del acuerdo de Helsinki se busca establecer una plataforma para la coordinación de los ministerios de finanzas mediante los llamados seis Principios de Helsinki, que promueven la adopción de medidas climáticas a nivel nacional, sobre todo mediante la política fiscal y el uso de las finanzas públicas. En el recuadro II.8 se resumen los principales aspectos de la Coalición de Ministros de Finanzas para la Acción Climática.

A nivel nacional se han establecido diversas formas de coordinación técnica y política para la respuesta climática con la participación de los ministerios de hacienda, planeación o finanzas. En el recuadro II.9 se presentan algunos ejemplos de la institucionalidad que permite la coordinación entre los ministerios de hacienda y planificación en América Latina y el Caribe.

---

[35] Uno de los objetivos del Acuerdo de París es "situar los 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" (Naciones Unidas, 2015, pág. 3). Los ámbitos del gasto público en cambio climático que se miden provienen de las políticas públicas que responden al cambio climático: la mitigación, la adaptación y la gestión de riesgos y desastres asociados al cambio climático.

[36] En 2015, diez años después de la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, se reforzaba en la región latinoamericana un proceso que en la actualidad forma parte del marco de transparencia, establecido de manera explícita en el Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2015 (COP 21).

Recuadro II.8
La Coalición de Ministros de Finanzas para la Acción Climática y los Principios de Helsinki

En abril de 2019, los ministros de finanzas de más de 20 países adhirieron a la Coalición de Ministros de Finanzas para la Acción Climática. En esta instancia se respaldaron seis principios comunes, conocidos como los Principios de Helsinki. Estos promueven la adopción de medidas climáticas a nivel nacional, en especial considerando la política fiscal y las finanzas públicas. El objetivo es apoyar a los ministros de finanzas en el intercambio de buenas prácticas y en todos los aspectos relevantes para implementar políticas macroeconómicas, fiscales y de gestión de las finanzas públicas dirigidas a alcanzar un crecimiento resiliente al clima con un bajo nivel de emisiones de carbono.

Se espera que la coalición ayude a los países a: i) movilizar y alinear el financiamiento necesario para implementar sus planes nacionales de acción climática, ii) establecer mejores prácticas, como la elaboración de presupuestos en los que se tenga en cuenta el cambio climático y la formulación de estrategias para promover inversiones y adquisiciones ecológicas, iii) incluir los riesgos y las vulnerabilidades relacionadas con el clima en la planificación económica de los integrantes de la coalición.

La gobernanza de la coalición se planteó en los siguientes términos: la secretaría de la coalición estará a cargo del Banco Mundial, que se asociará con varios organismos, a saber: el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), otros organismos de las Naciones Unidas y la Alianza para las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, para brindar apoyo estratégico y técnico a los gobiernos.

Los países que suscribieron los Principios de Helsinki son: Alemania, Austria, Chile, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Dinamarca, Ecuador, España, Filipinas, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Islas Marshall, Kenya, Luxemburgo, México, Nigeria, Países Bajos (Reino de los), Reino Unido, Suecia y Uganda. A ellos se unieron posteriormente Colombia, Fiji, Guatemala y Noruega.

Fuente: Banco Mundial, "Ministros de finanzas aúnan fuerzas para elevar el nivel de ambición respecto del cambio climático", 2019 [en línea] https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/04/13/coalition-of-finance-ministers-for-climate-action.

Recuadro II.9
América Latina y el Caribe (5 países): comités de coordinación técnica y política de la respuesta climática con participación de los ministerios de hacienda, planificación o finanzas

En Chile, la Comisión Asesora Presidencial Permanente de Cambio Climático y el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad son las instancias que han apoyado las acciones de revisión y aprobación de documentos y los compromisos oficiales del país en materia de cambio climático (LECB Chile, 2015, citado en Merlo, 2018). En julio de 2018, se anunció la creación de un comité asesor presidencial con el objetivo de promover un proceso de diálogo para facilitar la formulación del anteproyecto de la Ley de Cambio Climático. Dicho proyecto fue aprobado por el Congreso Nacional en 2022.

En Colombia se creó el Comité de Gestión Financiera del Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), que constituye la organización para la gestión de las finanzas del clima o financiamiento climático. Las líneas de trabajo son: i) finanzas públicas e instrumentos económicos; ii) recursos públicos internacionales; iii) sector privado; y iv) seguimiento e informes (Comité de Gestión Financiera del SISCLIMA, 2017, citado en Merlo, 2018).

En el Ecuador, el ente oficial encargado de coordinar, dictar y facilitar la ejecución integral de las políticas nacionales relativas al cambio climático es el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC). Las funciones del CICC son: la coordinación de la participación de las máximas autoridades, la operatividad de los grupos de trabajo, la alineación y articulación de las políticas y otros documentos relacionados con el cambio climático. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) está a cargo de vincular el seguimiento del gasto climático y coordinar con las estrategias de finanzas climáticas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En El Salvador se han conformado diversos gabinetes, entre los que se destaca el Gabinete de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad, presidido por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

En Honduras se cuenta con el Comité Técnico Interinstitucional de Cambio Climático (CTICC) y el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC).

Fuente: G. Merlo (coord.), "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", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2018.

2. La medición del gasto público en cambio climático y su aplicación en América Latina y el Caribe

El gasto público en cambio climático puede definirse como aquel destinado a financiar las políticas públicas que responden al cambio climático, incluidas la mitigación, la adaptación y la gestión de riesgos y desastres asociados (Pizarro y otros, 2022). Tiene que cumplir con los mismos requisitos que se buscan para el conjunto de los recursos públicos: eficiencia, eficacia y transparencia. No basta solo con aumentar el porcentaje del gasto público en cambio climático con respecto al producto interno bruto (PIB) o el volumen de las inversiones en mitigación y adaptación al cambio climático, sino que este gasto debe medirse, asignarse, ejecutarse y evaluarse para alcanzar una mayor calidad. Incluir la dimensión del gasto climático en cada una de las etapas del proceso presupuestario permite avanzar en la perspectiva señalada: desde la priorización del gasto en la programación y formulación a partir de la integración de los objetivos en los marcos de gastos a mediano plazo y la asignación presupuestaria a los ministerios sectoriales y programas, hasta el uso de clasificadores presupuestarios para la determinación del gasto en cambio climático (o marcación presupuestaria) y la ampliación de los mecanismos de seguimiento y evaluación para retroalimentar el proceso de los avances en el cumplimiento de metas.

En la actualidad, no existe una sola metodología para la determinación y evaluación de los gastos relacionados con la acción climática. Al igual que con la medición del gasto público ambiental (véase, por ejemplo, CEPAL (2015)), "la posibilidad de realizar una clasificación periódica del gasto se ve limitada por restricciones internas de los países respecto de sus sistemas de administración y clasificación del gasto público, así como por la creciente demanda de información para el desarrollo sostenible" (Pizarro y otros, 2022, pág. iv). Es importante tener en cuenta que el gasto público relevante dirigido al cambio climático no es directo y no se determina únicamente por las políticas vinculadas con el cambio climático de cada país. La composición presupuestaria de los proyectos de desarrollo de cambio climático incidirá en el gasto público climático total. Es así que los países con una inversión pública relevante para abordar el desafío climático tendrán un mayor nivel de gasto público en cambio climático, a diferencia de aquellos que determinaron ese gasto solo en función de las políticas climáticas (Pizarro y otros, 2022).

En el recuadro II.10 se resumen los tipos de gastos en cambio climático y la forma de medición.

Recuadro II.10
Marco conceptual para la clasificación y medición del gasto público en cambio climático

El enfoque metodológico para la clasificación del gasto público en cambio climático se basa en la ampliación de los sistemas de clasificación de gastos públicos actuales mediante una matriz de doble entrada de clasificación de gastos de funciones de gobierno y actividades climáticas. Esto permite clasificar los gastos cuyo propósito principal es enfrentar el desafío climático (gasto primario) —por ejemplo, el presupuesto destinado a los ministerios de medio ambiente o la fiscalización ambiental— y que siempre se vinculan con un efecto positivo y los gastos cuyo propósito no es enfrentar el cambio climático (gasto secundario), pero que tienen un impacto positivo o negativo sustancial en este, debido a las actividades que financian. Los gastos secundarios con efectos positivos incluyen, "por ejemplo, a proyectos de energía renovable para reducir las emisiones de carbono, dentro de la clasificación general de 'energía' del COFOG (Clasificador de Funciones de Gobierno de las Naciones Unidas), o a proyectos relacionados a viviendas de emergencia para poblaciones afectadas por desastres naturales, dentro de la clasificación general de 'vivienda'" (Pimenta, 2022). Un ejemplo de gastos secundarios que pueden tener efectos negativos, en la clasificación general "energía", serían las plantas termoeléctricas basadas en combustibles fósiles.

Asimismo, se mantienen los sistemas de clasificación actuales, en particular la lógica del *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, 2014* (FMI, 2014) y la Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG), como base del sistema de clasificación con una matriz ampliada y se conectan al Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE) mediante la definición de activos y la ecuación de patrimonio neto (Pizarro y otros, 2021).

Una de las principales herramientas para la medición del gasto es la utilización de los marcadores de gasto (*budget tagging*), que consiste en el etiquetado o marcación del presupuesto de cambio climático, es decir, la práctica de definir, medir y monitorear las actividades y los gastos relevantes para el clima. Puede considerarse como un subconjunto de actividades más amplias de etiquetación y codificación estadística que ordenan unidades de datos estadísticos en sistemas de clasificación estándar. Este sistema podría ser la Clasificación de las Funciones del Gobierno y la Clasificación de Actividades de Protección Ambiental (CAPA) bajo el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica. No obstante, las metodologías internacionales y las prácticas actuales para el etiquetado de los gastos climáticos de los países no se han diseñado para conectarse y ser coherentes con los sistemas estadísticos y de clasificación reconocidos internacionalmente (Pizarro y otros, 2021).

Fuente: C. Pimenta, "Presupuesto verde basado en resultados para una gestión efectiva del gasto público relacionado con el cambio climático", 2022 [en línea] https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/presupuesto-verde-basado-en-resultados/; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, 2014*, Washington, D.C., 2014; y R. Pizarro y otros, "Marcadores presupuestarios de cambio climático: conexiones entre los sistemas de clasificación financiera y ambiental", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2021.

Algunos organismos internacionales, como la OCDE, el PNUD, la CEPAL y el FMI, han desarrollado diversas metodologías para la medición del gasto público, que se resumen en el cuadro II.4. Su característica principal es establecer criterios para la clasificación del gasto público en cambio climático atendiendo a las limitaciones de los países por la dificultad de catalogación de este gasto (falta de clasificadores específicos), la transversalidad del gasto en sectores, instituciones y programas, la insuficiencia de estadísticas, entre otras.

Cuadro II.4
Criterios y metodologías para la medición del gasto público en cambio climático

***Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, 2014* del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014)**
En el manual del FMI se propone catalogar el gasto según la clasificación económica relacionada con el proceso económico asociado a ese gasto y, según la Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG), de acuerdo con el propósito de ese gasto. Esta última clasificación incluye la categoría "protección del medio ambiente", que es un primer acercamiento a la medición del gasto público en medio ambiente, biodiversidad y cambio climático[a].
Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica, Gasto público en protección ambiental
En el marco de este sistema se establece una Clasificación de Actividades y Gastos de Protección del Medio Ambiente, que se divide en protección del medio ambiente y gestión de recursos. La primera categoría corresponde a las actividades cuyo objetivo principal es la prevención, reducción o eliminación de la contaminación y otras formas de degradación del medio ambiente. La segunda comprende actividades cuyo objetivo es preservar y mantener las existencias de recursos naturales y salvaguardarlas del agotamiento.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
La CEPAL propone una clasificación que relaciona las cuentas ambientales y las de protección ambiental con la clasificación funcional propuesta por el FMI. Para su aplicación es necesario que la estructura presupuestaria de los países tenga la clasificación del gasto funcional incorporada.
Metodologías de gasto público en cambio climático del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[b]
El PNUD ha desarrollado dos metodologías relacionadas con esta temática, a saber: el Examen Institucional y del Gasto Público para el Clima (CPEIR) y el marcador climático de presupuesto[c].
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)
La OCDE establece una metodología denominada presupuestos verdes (Green Budgeting). Se propone utilizar las herramientas del proceso presupuestario para lograr los objetivos medioambientales y de cambio climático de los países. Así, se estudia el impacto fiscal de los compromisos medioambientales y de cambio climático realizados a nivel nacional e internacional. El presupuesto verde está conformado por tres ejes de análisis: i) marco analítico claro que tenga en cuenta las prioridades gubernamentales con respecto al medio ambiente y el cambio climático; ii) herramientas para la generación de evidencia y la coherencia de las políticas públicas y iii) análisis del marco fiscal para incorporar los compromisos mencionados previamente.
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
En el marco del documento *Marcadores presupuestarios de cambio climático: conexiones entre los sistemas de clasificación financiera y ambiental* (Pizarro y otros, 2021) se analizan las relaciones entre los sistemas internacionales de clasificación estadística y la clasificación y el etiquetado presupuestario de cambio climático. Esta medición plantea un sistema de clasificación de doble entrada de los gastos climáticos, que se etiquetan como primarios o secundarios sobre la base de la CFG, y un marco contable para organizar la información estadística basado en la Clasificación de Actividades de Protección Ambiental (CAPA) que permita, entre otras cosas, el cruce de las clasificaciones de gastos en cambio climático y económicas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. Córdova y otros, "Nota de investigación. Gasto público en cambio climático 2019: una aproximación metodológica", *Estudios de Finanzas Públicas*, N° 2021/20, Santiago, Dirección de Presupuestos (DIPRES), 2021.

[a] "La categoría de protección ambiental está compuesta por 5 subdivisiones: gestión de residuos; gestión de residuos de agua; reducción de la contaminación; protección de la biodiversidad y el entorno; e investigación y desarrollo (I+D) relacionada a la protección ambiental" (Córdova y otros, 2021, pág. 4).

[b] En los países de la región se está recurriendo a varias de las herramientas desarrolladas por el PNUD para determinar la brecha entre las metas establecidas en las políticas y los acuerdos de cambio climático y los recursos disponibles para su ejecución. El Examen Institucional y del Gasto Público para el Clima (CPEIR) y el análisis de corrientes de inversión y de financiación, o marcador climático de presupuesto, son herramientas que contribuyen a determinar las áreas clave de transformación socioeconómica y los aspectos políticos que faciliten la acción eficiente y oportuna para enfrentar el cambio climático.

[c] El CPEIR es una herramienta de diagnóstico para evaluar oportunidades y desafíos al integrar los problemas derivados del cambio climático en los presupuestos nacionales y subnacionales en la distribución presupuestaria y la ejecución de gasto público. El marcador climático de presupuesto (*climate budget tagging*) es un conjunto de herramientas financieras diseñadas para que los países consideren los efectos del cambio climático en la gestión de las finanzas públicas y, en consecuencia, puedan mitigar sus efectos económicos, sociales y ambientales. Su objetivo principal es determinar, clasificar, ponderar y marcar los gastos relevantes en materia de cambio climático dentro del sistema presupuestario nacional, permitiendo la estimación, el seguimiento de esos gastos, considerando las diversas clasificaciones presupuestarias utilizadas en los países (clasificación organizativa, económica o programática).

Los ministerios de finanzas desempeñan un papel clave en el financiamiento del gasto público en cambio climático. Al mismo tiempo, es necesario tener en cuenta posibles incoherencias que podrían llevar a que las políticas de financiamiento asignaran recursos a iniciativas con efectos negativos en el medio ambiente. Por lo tanto, es sumamente importante que estas políticas y el gasto presupuestario sean coherentes con los objetivos ambientales a largo plazo. Es fundamental evitar asignaciones presupuestarias a actividades que incentiven el consumo de combustibles fósiles. En un estudio elaborado por Ferro y otros (2020, citado en Delgado, Eguino y Lopes, 2021), se muestran los hallazgos relativos a cinco países, a saber: Argentina, Colombia, Jamaica, México y Perú, que:

> Asignan en cinco sectores clave de sus NDC (energía, transporte, agricultura, recursos naturales y medio ambiente, y gestión de riesgos de desastres) [...] entre el 1,1 % y el 3,3% [...] del total de sus presupuestos nacionales para acciones que contribuyen a combatir el cambio climático (Delgado, Eguino y Lopes, 2021, págs. 59-60).

Sin embargo, en el estudio se señala que:

> En estos mismos países y sectores, el rango de recursos presupuestales asignados a programas y proyectos que "potencialmente" contribuirían negativamente a los esfuerzos de cambio climático se ubican en un rango notoriamente más alto, de entre el 1,9% y el 8,6% (Jamaica y México, respectivamente) del presupuesto total (Delgado, Eguino y Lopes, 2021, pág. 60).

Además de las aproximaciones y las metodologías recién mencionadas, existen otros instrumentos de medición relevantes, como la clasificación del gasto de los programas presupuestarios con relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Marco de Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas para el Cambio Climático (PEFA Clima)[37]. Este último se describe en el recuadro II.11.

Recuadro II.11
Marco de Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas para el Cambio Climático (PEFA Clima)

"El Marco del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) para evaluar la gestión de las finanzas públicas (GFP) para el cambio climático —el 'marco PEFA Clima'— es un conjunto de indicadores complementarios que se basa en el Marco PEFA para recabar información sobre la medida en que el sistema de GFP de un país está preparado para respaldar y fomentar la implementación de políticas gubernamentales en materia de cambio climático. La finalidad de un adecuado sistema de GFP es garantizar que las políticas gubernamentales se apliquen conforme a lo previsto y logren sus objetivos" (PEFA, 2020, pág. 9).

El propósito de la evaluación PEFA Clima es establecer si el conjunto de leyes, reglamentos, instituciones, sistemas, procedimientos y procesos contribuye al desarrollo de actividades relacionadas con el cambio climático en todas las etapas del ciclo presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y evaluación (PEFA, 2020).

Se analizan, entre otras actividades: i) la planificación y el diseño de políticas presupuestarias para el cambio climático; ii) las asignaciones presupuestarias necesarias para implementarlas; iii) el seguimiento de las asignaciones presupuestarias; y iv) el seguimiento y la evaluación de la eficiencia y la eficacia de dichas políticas e inversiones.

Los indicadores desarrollados por PEFA Clima están alineados con el actual Marco PEFA para evaluar el desempeño de la gestión de las finanzas públicas. El objetivo de esta vinculación es reflejar la relación entre las prácticas de gestión de las finanzas públicas y la evaluación de las instituciones, los procesos y los sistemas que se ocupan de dicha gestión. Esto se realiza en el marco de un proceso de evaluación PEFA general o estándar (PEFA, 2020).

Hasta la fecha, el marco PEFA Clima se ha implementado en Colombia, Costa Rica y el Paraguay y, a nivel subnacional, en Chihuahua, México.

Véanse más detalles sobre los PEFA en estos países [en línea]:

- Costa Rica: https://www.hacienda.go.cr/docs/ApendicePEFAClima2022.pdf.
- Paraguay: https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2023-04/PY-Feb23-PFMPR%2BGRPFM%2BCRPFM-Public%20with%20PEFA%20Check.pdf.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA), *Marco de Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas para el Cambio Climático (PEFA Clima)*, Washington, D.C., 4 de agosto.

[37] El Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) es una alianza estratégica entre la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y los Gobiernos de Eslovaquia, Francia, Luxemburgo, Noruega, el Reino Unido y Suiza.

Una de las metodologías desarrolladas para la medición y clasificación del gasto público climático es el Examen Institucional y del Gasto Público para el Clima (CPEIR) realizado por el PNUD. Sus objetivos son:

> 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 periodo de tiempo específico (Merlo, 2018, pág. 13).

En general, la medición del gasto público en cambio climático es bastante reciente. En efecto, el PNUD realizó un primer ejercicio de aplicación de su metodología para medir el porcentaje de gasto público en cambio climático en cinco países de América Latina y el Caribe, a saber: Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador y Honduras (Merlo, 2018)[38].

> El informe presenta evidencia que confirma que el gasto público en cambio climático es significativo en la región (0,27% al 2,24% del 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 prestamos también como un gasto futuro adquirido por el estado (Merlo, 2018, pág. 7).

Los resultados se resumen en el cuadro II.5.

Cuadro II.5
América Latina y el Caribe (5 países): gasto público en cambio climático
(En millones de dólares y como porcentaje del PIB)

País	Período de análisis[a]	PIB[b c]	Gasto público en cambio climático[b]	Porcentaje del PIB[b]
Chile[d]	2010-2015	253 882,86	...	...
Colombia	2011-2015	212 350,13[e]	570,00	0,27
Ecuador	2011-2015	66 463,15[f]	933,20	1,39
El Salvador	2011-2015	21 879,84	233,97	1,07
Honduras	2014-2015	19 900,96	445,76[g]	2,24

Fuente: G. Merlo (coord.), *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*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2018.

[a] Corresponde al período de análisis temporal basado en la definición del alcance adoptada en cada país.

[b] Promedio anual.

[c] Los valores del producto interno bruto (PIB) de cada país se tomaron en precios corrientes de la página web del Banco Mundial, a excepción de los que se detallan en las notas siguientes.

[d] En el ejercicio exploratorio solo se consideró una muestra de cuatro ministerios.

[e] El promedio anual del PIB de Colombia se calcula sobre la base de precios constantes en millones de dólares de 2005. Disponible en [en línea]: http://www.banrep.gov.co/info-temas-a/4024.

[f] El promedio anual del PIB del Ecuador se calcula sobre la base de precios constantes en millones de dólares de 2007. Disponible en [en línea]: https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/756.

[g] El gasto público en cambio climático de Honduras se presentó en el informe nacional elaborado por el MiAmbiente en lempiras hondureñas (HNL). Por lo tanto, se efectuó una conversión a dólares a partir de los datos históricos de cierre o "últimos" mensuales, promediados de 2014 y 2015 disponibles en [en línea]: https://es.investing.com/currencies/usd-hnl- historical-data.

[38] Sistematización de los informes finales de los procesos de Análisis del Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático (CPEIR) de Chile, el Ecuador, El Salvador y Honduras. El alcance, definido en el informe de Chile, incluye un estudio piloto en el que se evaluaron los vínculos en tres áreas: política, institucionalidad y asignación de recursos, con énfasis en los sectores de agricultura, energía, medio ambiente y obras públicas. Asimismo, incluye recomendaciones para una estimación más precisa de las cifras chilenas de gasto público en cambio climático en el futuro.

En el caso de Chile, en el contexto de las iniciativas para mejorar la medición del gasto público en cambio climático como parte del marco fiscal para el cambio climático, la Dirección de Presupuestos y el Ministerio de Hacienda determinaron el porcentaje del gasto público en cambio climático de los programas del presupuesto nacional. La información para la medición del gasto público climático se recogió a partir del proceso de seguimiento y evaluación de la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia en 2020 y de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Los antecedentes recogidos de los programas muestran los objetivos y el gasto para 2019. A partir de ello es posible asociar el gasto del programa con el gasto en cambio climático[39]. Esto muestra el uso de la información derivada de los instrumentos de seguimiento y evaluación como insumo para la toma de decisiones de política y el establecimiento de prioridades presupuestarias (Córdova y otros, 2021).

De acuerdo con el análisis del gasto que considera el Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales respecto de la Ley de Presupuestos, este alcanzó un 50,9% en 2019 y un 47,1% en 2020. Estas cifras evidencian que se trata de un porcentaje importante del presupuesto nacional. En el cuadro II.6 se observa que el gasto público en cambio climático alcanzó 532.695.899 pesos en 2020, un aumento del 30% en relación con 2019. Con respecto a la Ley de Presupuestos, esta cifra corresponde al 0,86% para 2020, un leve aumento respecto de 2019 (0,06 puntos porcentuales) (PNUD, 2022) (véase el cuadro II.6).

Cuadro II.6
Chile: gasto público en cambio climático
(En millones de pesos)

Tipo de gasto	2019		2020	
	Monto	Número de programas e iniciativas	Monto	Número de programas e iniciativas
Mitigación	55 891	22	71 003	17
Adaptación	349 014	17	458 372	17
Mixto	3 926	1	3 322	1
Gasto total en cambio climático	**408 831**	**40**	**532 696**	**35**
Gasto total Banco Integrado de Programas Sociales y no Sociales	**25 890 239**		**29 152 045**	
Gasto total Ley de Presupuestos	**50 821 412**		**61 839 818**	

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Medición en cambio climático en Chile: aportes para una gestión efectiva y eficiente del financiamiento climático a nivel nacional*, Santiago, 2022.

Pese a que la clasificación y medición del gasto público en cambio climático es una práctica reciente en la región, es posible mencionar algunos desafíos y lecciones aprendidas. En el recuadro II.12 se sintetizan las experiencias de la República Dominicana y Costa Rica, de acuerdo con un estudio realizado por el BID.

[39] "Para efectos de este ejercicio, se entiende el cambio climático como una variación del estado del clima identificable (p. ej., mediante pruebas estadísticas) en las variaciones del valor medio o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante períodos prolongados, generalmente décadas o períodos más largos (IPCC, 2018). Junto con lo anterior, se realizó una revisión de aquellos compromisos definidos en la Contribución Nacional Determinada (NDC por sus siglas en inglés) actualizada durante el 2020, con el objetivo de dar consistencia a la clasificación de cambio climático y las actividades comprometidas por Chile a nivel internacional" (Córdova y otros, 2021, pág. 5).

Recuadro II.12
República Dominicana y Costa Rica: desafíos y lecciones aprendidas de la utilización del marco conceptual para la clasificación del gasto público en cambio climático

i) **Tendencia a sobreutilizar un código presupuestario y subutilizar otros.** Esta tendencia responde a las siguientes causas: i) equipos sin suficiente capacitación en los conceptos relacionados con todos los clasificadores, ii) necesidad de ahorrar tiempo y iii) necesidad de realizar el reporte de acuerdo con clasificadores asociados a los principales programas del gobierno (Pizarro y otros, 2022, pág. 71). Al respecto se menciona la importancia de contar con programas de capacitación periódicos que incluyan a los equipos de programación y presupuesto, tanto de las direcciones de presupuesto como de los ministerios sectoriales.

ii) **Altos niveles de desagregación de los clasificadores que vuelven más compleja su utilización**. Se recomienda que los clasificadores y su nivel de desagregación se construyan con los equipos que generan la información y los que la necesitan para la toma de decisiones y que la capacitación se realice desde el inicio de la fase de implementación.

iii) **Sesgos y subjetividad de la clasificación**. Se plantea que no existe un sistema de clasificación que pueda satisfacer todas las necesidades de análisis.

iv) **Clasificación *ex ante* de los desastres asociados a eventos climáticos y de aquellos no asociados al clima**. Se plantea que los países tienden a hacer las asignaciones presupuestales para desastres bajo un concepto "general" de desastres, es decir, sin distinguir, por ejemplo, entre el presupuesto de emergencia para terremotos y el destinado a lluvias torrenciales. [...] Para atender este reto, una opción, y una práctica que hasta el momento han preferido aquellos países que ya cuentan con un clasificador, consiste en incorporar la gestión del riesgo de desastres como una categoría bajo el clasificador de defensa civil para su uso de manera *ex ante* (Pizarro y otros, 2022, pág. 72). Posteriormente, estos gastos se reclasifican en una categoría más específica una vez que el gasto se ha ejecutado.

v) **Clasificación de gastos en adaptación**. La acción en adaptación al cambio climático es específica del contexto de cada país y/o región; por ello, un mismo tipo de proyecto en una región afectada por el cambio climático (por ejemplo, una planta de tratamiento de agua) no puede ser clasificado como de adaptación en una región que no enfrenta la misma situación (para el caso mencionado, problemas de estrés hídrico de origen climático) (Pizarro y otros, 2022, pág. 72).

vi) **Arquitectura estadística relacionada con los clasificadores funcionales**. Para los ministerios de finanzas de América Latina y el Caribe todavía es un desafío lograr una "arquitectura estadística" reconocida a nivel nacional, en la que se interrelacionen diferentes estándares estadísticos. En particular, se mencionan los siguientes sistemas: Marco Central del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE), Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, 2014* y Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG) (Pizarro y otros, 2022, pág. 73).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Pizarro y otros, *Marco conceptual para la clasificación del gasto público en cambio climático*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2022.

3. Otros aspectos presupuestarios relacionados con el cambio climático

a) El presupuesto verde de la OCDE

En un nivel más general, para promover el cumplimiento de los compromisos de los países establecidos en las CDN y alcanzar mayores niveles de eficiencia, eficacia y transparencia del gasto público en cambio climático, la OCDE ha avanzado en la incorporación de instrumentos, metodologías y arreglos institucionales en el presupuesto público[40]. El conjunto de estas iniciativas se ha denominado "presupuesto verde". En una definición más acotada, se refiere al uso de las herramientas de toma de decisiones de política presupuestaria para avanzar hacia el logro de los objetivos de medio ambiente y

[40] Contribuciones determinadas a nivel nacional, suscritas por los países en el marco del Acuerdo de París, celebrado en 2015. Constituyen una de las herramientas clave para medir el progreso de cada país en materia de cambio climático.

cambio climático. Por ese motivo, corresponde a un enfoque más amplio con respecto al gasto público climático e incluye un conjunto de herramientas que interactúan en la integración y evaluación del impacto del cambio climático y el medio ambiente en la política fiscal, considerando el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales al respecto (OCDE, 2023; Unión Europea/FMI/OCDE, 2021).

En el cuadro II.7 se presentan los instrumentos más utilizados en los países de la OCDE (2023). En el caso de los países de América Latina y el Caribe que forman parte de la OCDE, se observa que en Chile se utilizan los instrumentos de fijación del precio del carbono, los bonos verdes y el análisis de la relación costo-beneficio. En el caso de Colombia, en el estudio solamente se mencionan los bonos verdes, mientras en el de México se señala que los instrumentos más utilizados son: instrumentos de fijación del precio del carbono, evaluación de impacto ambiental, bonos verdes, marcación presupuestaria y revisión de impuestos con gastos negativos[41].

Cuadro II.7
OCDE (24 países): metodologías e instrumentos del presupuesto verde, 2022

País	Instrumentos de fijación del precio del carbono	Evaluaciones de impacto ambiental	Bonos verdes soberanos	Marcación presupuestaria	Revisión de impuestos con gastos negativos	Análisis de la relación costo-beneficio ambiental	Vínculo del presupuesto verde en el presupuesto anual	Perspectiva verde en la revisión del gasto	Presupuesto en carbón
Austria	●	●	●					●	
Canadá	●	●	●		●				
Chile	●		●	●		●			
Colombia			●						
Dinamarca	●	●	●			●			
Finlandia	●	●		●	●				
Francia	●	●	●	●	●	●			●
Grecia	●			●				●	
Irlanda	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Israel	●	●	●		●	●			
Italia	●	●	●	●	●		●		
República de Corea	●	●	●	●				●	
Lituania	●	●	●			●			
Luxemburgo	●	●	●	●			●		
México	●	●	●	●	●				
Países Bajos (Reino de los)	●	●	●		●	●			
Nueva Zelandia	●	●				●	●		●
Noruega	●	●		●	●	●		●	●
Eslovaquia	●				●		●		
España	●	●	●	●					
Suecia	●	●	●	●	●				
Suiza	●		●				●		
Türkiye						●	●		
Reino Unido	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Total OCDE									
● Sí	22	18	18	13	12	11	8	6	5

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "OECD Survey on Green Budgeting", 2022, citado en Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Government at a Glance*, OECD Publishing, 2023.

[41] No se incluye información de Costa Rica (que pertenece a la OCDE).

b) Los presupuestos participativos verdes

Desde la primera experiencia conocida como "presupuesto participativo" de Porto Alegre en 1989 hasta la actualidad, los presupuestos participativos han evolucionado de forma considerable y se han adoptado en muchos países de América Latina y el Caribe. Así, lo que alguna vez fue un proceso poco conocido de participación popular, hoy constituye una práctica cotidiana en la caja de herramientas de un gobierno abierto con instituciones resilientes.

Los desafíos ambientales y climáticos actuales, sumados a la idea de democracia ambiental que ha reafirmado que la participación pública es una estrategia clave para una acción climática eficaz, han redundado en la proliferación de presupuestos participativos con los que se busca contribuir a la mitigación y adaptación al cambio climático. De esta manera, los "presupuestos participativos verdes" son un tipo de presupuesto participativo y una forma en que la población local puede tomar decisiones directas sobre la manera en que se gastan los presupuestos para abordar el cambio climático y reducir la huella de carbono.

La creciente tendencia llevó a la publicación en 2020 del estudio Contribuciones de los presupuestos participativos a la mitigación y adaptación al cambio climático (Cabannes, 2020). Este trabajo de carácter internacional, que presenta un panorama de los presupuestos participativos verdes en la actualidad, se realizó mediante reuniones en la Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP) 2019 y el Foro Urbano Mundial 2020 y el estudio de casos relativo a 15 ciudades y regiones[42].

Sus principales hallazgos son:

- Existen presupuestos participativos sensibles al clima en todo tipo de ciudades, de diferentes tamaños y regiones del mundo. Su antigüedad también varía según el caso: por ejemplo, mientras en Cuenca (Ecuador) este enfoque existe desde hace más de 20 años, en otros es más reciente.
- Si bien la mayoría de estas experiencias son de base local, es decir, se aplican en barrios, aldeas o distritos de los municipios, también se observan cada vez más presupuestos participativos temáticos, como en el caso de Burdeos o Metz, donde corresponden a procesos únicamente orientados a financiar proyectos ecosostenibles o de transición ecológica. Aunque en menor medida, también se encontraron algunos casos mixtos, como los procesos para jóvenes o en escuelas orientados a la cuestión climática.
- La mayoría de los presupuestos participativos verdes se elaboró tras afrontar las consecuencias de la crisis climática en el territorio y no en el marco de programas internacionales. Esto se debe a la decisión de los gobiernos locales de orientar sus presupuestos participativos a este tema o a la priorización por parte de la ciudadanía y la sociedad civil organizada tras sufrir fenómenos como incendios o sequías recurrentes, inundaciones, el aumento del nivel del mar, ciclones u otros desastres naturales.
- Las respuestas que ofrecen los presupuestos participativos verdes son muy variadas y creativas y se adaptan a la necesidad inmediata (no a grandes proyectos para el futuro). Al respecto, el coordinador del estudio planteó la siguiente tipología y ejemplos (Cabannes y otros, 2021, págs. 2-3):

[42] Águeda (Portugal), Arzgir (Federación de Rusia), Baskortostán (Federación de Rusia), Burdeos (Francia), Cerveira-Tomiño (Portugal/España), Cuenca (Ecuador), Dalifort-Foirail (Senegal), Luhwindja (República del Congo), Metz (Francia), Molina de Segura (España), Nueva Taipéi (Provincia China de Taiwán), Pemba (Mozambique), San Pedro Garza García (México), Semarang (Indonesia) y comuna de Yaoundé I (Camerún).

- Proyectos tangibles de adaptación climática: depósitos de agua para combatir incendios en Águeda (Portugal) o sistemas de desagüe más avanzados para las inundaciones en Senegal.
- Proyectos tangibles de mitigación de los efectos del cambio climático como, por ejemplo, la reforestación para captar el dióxido de carbono (CO_2) de la atmósfera.
- Proyectos mixtos de adaptación y mitigación: plantar árboles frutales para reducir la mineralización en Burdeos y captar emisiones de CO_2.
- Formación y campañas de sensibilización dirigidas particularmente a la población joven, como campañas de reciclaje o ahorro energético.
- Proyectos de alerta precoz, por ejemplo, sistemas de alerta temprana ante incendios o episodios de altos niveles de contaminación, como el caso de San Pedro Garza García.
- Estudios: en el caso de Molina de Segura, la ciudadanía priorizó la financiación de un estudio para reducir el consumo público de energía.

En el recuadro II.13 se presentan dos casos de buenas prácticas sobre presupuesto verde en América Latina y el Caribe.

Recuadro II.13
Ecuador y México: casos de buenas prácticas en materia de presupuesto participativo verde

Ecuador, Cuenca

Desde 2001, Cuenca tiene un sistema de descentralización financiera hacia las parroquias basado en el presupuesto participativo. Es la población de las parroquias rurales la que decide, mediante un vasto proceso de asambleas y consejos, los proyectos que quiere ejecutar, la mayoría de los cuales están ligados al territorio y reflejan una perspectiva andina de convivencia con la tierra. En 2017, 2018 y 2019 se destinaron más de 13 millones de dólares a proyectos relacionados con la mitigación y la adaptación a los efectos del cambio climático. Esto significa que, en promedio, el 77% de los proyectos seleccionados tienen este enfoque. Entre dichos proyectos se destaca la construcción de plantas de producción de biogás o fertilizantes a partir de desechos orgánicos (Cabannes y otros, 2021, pág. 3).

México, General Escobedo

"La iniciativa de Hábitat-Participativo en General Escobedo utiliza una plataforma digital que mediante las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) permite a los ciudadanos incrementar sus conocimientos sobre el desarrollo sostenible" (Herrera y Tesoriere, 2020, pág. 27). Así, "por primera vez, los ciudadanos de este municipio en México pudieron involucrarse directamente en la decisión de cómo distribuir más de 1 millón de dólares para mejorar su ciudad y acelerar los ODS relacionados con tres áreas claves para el desarrollo y prosperidad en la ciudad de General Escobedo: medio ambiente, movilidad urbana y seguridad pública" (Herrera y Tesoriere, 2020, pág. 26).

"Al enfocar el Presupuesto Participativo en el área del medio ambiente y la Agenda 2030, el municipio de General Escobedo se ha convertido en una de las primeras ciudades en el mundo en poner en marcha una política participativa que ayuda a responder a los llamados de acción frente a la crisis climática. Además, a través de la implementación de esta iniciativa, General Escobedo logra aplicar los conocimientos divulgados en este informe relativos a utilizar al PP bajo un enfoque multidimensional para acelerar las acciones de los ODS" (Herrera y Tesoriere, 2020, pág. 28).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Y. Cabannes y otros, "Informe del seminario sobre las contribuciones de los presupuestos participativos a la adaptación y mitigación al cambio climático", 2021 [en línea] https://www.oidp.net/docs/repo/doc963.pdf; y R. Herrera y G. Tesoriere, *Explorando la función del presupuesto participativo en la aceleración de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS): un enfoque multidimensional en General Escobedo, México,* Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2020).

4. Iniciativas fiscales para el financiamiento del gasto público en cambio climático

Las iniciativas fiscales relacionadas con el cambio climático incluyen mecanismos y experiencias relativos a la generación de ingresos, como la tributación, y otros mecanismos de financiamiento para el gasto climático, como los bonos verdes.

a) Panorama de los bonos verdes en América Latina y el Caribe

Utilizando la metodología para la clasificación de inversiones de la Iniciativa de Bonos Climáticos (Climate Bonds Initiative) (véase la sección C.3.a del capítulo III), numerosos emisores en los países de la región acceden a financiamiento de bonos verdes, sociales y sostenibles. Los emisores pueden ser soberanos (es decir, estatales), empresas no financieras, gobiernos locales, entidades con apoyo gubernamental y bancos de desarrollo, entre otros. Los bonos verdes se dedican exclusivamente a resultados ambientales y climáticos. En cambio, los bonos sociales se dedican a resultados y proyectos sociales. Por último, los bonos sostenibles son una combinación de proyectos verdes y sociales, llamados bonos verdes, sociales y sostenibles.

La Climate Bonds Initiative propone una metodología para determinar la elegibilidad de los bonos sociales y sostenibles para la inclusión en sus bases de datos. En primer lugar, se determinan las deudas consideradas verdes, sociales y sostenibles. En segundo lugar, se analiza el uso u objetivo de los ingresos. En tercer lugar, se clasifica cada uso de los instrumentos de deuda según sus resultados sociales o sostenibles. Los bonos que cumplen con todos los criterios se incorporan a la base de datos de la Climate Bonds Initiative. Mediante la inclusión en la base de datos también se busca promover la transparencia global en la materia (CBI, 2022).

A nivel general, desde la primera versión del informe del estado del mercado en América Latina y el Caribe en 2019 hasta 2021, las emisiones de bonos verdes en la región se duplicaron de 13.600 millones de dólares en 2019 a 30.200 millones de dólares en 2021 (CBI, 2021). El número de países emisores de bonos verdes ha aumentado a 12, a saber: Argentina, Bermudas, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Por otra parte, hasta 2021, en la región se emitieron bonos sociales por un valor de 8.800 millones de dólares y bonos sostenibles por un valor de 9.700 millones de dólares (CBI, 2021). Chile y el Brasil son los mercados de bonos verdes, sociales y sostenibles más grandes de la región, seguidos de México (CBI, 2021).

En cuanto a los emisores, los bonos verdes soberanos representan el 25% y los bonos sociales soberanos el 60% del mercado social. Es importante destacar que, a marzo de 2023, Chile y Colombia eran los únicos países que habían emitido bonos verdes soberanos (Green Bond Transparency Platform, s/f). Los bonos sociales soberanos están encabezados por Chile, Guatemala y el Ecuador y los bonos sostenibles por Chile y México (CBI, 2021).

En el caso de Chile, la emisión de bonos verdes, sociales y sostenibles ha crecido rápidamente desde la primera emisión de un bono verde soberano en 2019, con la cual se financiaron proyectos de infraestructura en transporte público electrificado, proyectos solares, eficiencia energética, energía renovable, gestión del agua y edificios verdes (CBI, 2019). El país ha acumulado alrededor de 36.000 millones de dólares (Frisari, Carlino y Palacios, 2022), convirtiéndose en el mercado más grande de bonos sociales y sostenibles y el segundo mercado más grande de bonos verdes después del Brasil (CBI, 2021). Además, Chile representó el 41% de la participación del mercado social en bonos soberanos, seguido de Guatemala, con una participación del 14%, y el Ecuador, con un 4% (CBI, 2021) (véase el cuadro II.8).

Por otra parte, Colombia se convirtió en el segundo país de la región en emitir un bono verde soberano en 2021 (Green Finance for Latin America and the Caribbean, 2021). Con este bono se procura financiar 27 proyectos agrupados en seis categorías: i) gestión, aprovechamiento y saneamiento del agua; ii) transporte limpio; iii) servicios ecosistémicos y biodiversidad; iv) fuentes de energía no convencionales, eficiencia energética y conectividad; v) residuos y economía circular y vi) producción agropecuaria sostenible (Salazar, 2021). Asimismo, al emitir bonos verdes soberanos para el mercado local, Colombia busca promover las inversiones sostenibles en el país y aumentar la presencia de inversionistas extranjeros (Frisari, Carlino y Palacios, 2022).

Cuadro II.8
América Latina y el Caribe (9 países): certificación de bonos por la Climate Bonds Initiative y sector de los proyectos

País	Cantidad de bonos y préstamos certificados por la Climate Bonds Initiative	¿Corresponde a bonos soberanos?	Valor total del bono o préstamo *(En millones de dólares)*	Sector
Barbados	2	No	19	Energía solar
Brasil	36	No	2 100[a]	Energía solar; energía eólica; bioenergía; silvicultura, conservación y restauración de tierras; agricultura; infraestructura de agua; transporte bajo en carbono
Chile	7	Sí, todos	7 400	Energía solar, transporte bajo en carbono, edificios bajos en carbono
Colombia	2	No	24,3[b]	Energía solar; transporte bajo en carbono
Costa Rica	1	No, pero el emisor cuenta con apoyo gubernamental	150	Energía hidroeléctrica
México	5	No	784[c]	Energía solar; energía eólica; silvicultura, conservación y restauración de tierras; infraestructura de agua; agricultura protegida; edificios bajos en carbono
Panamá	1	No	15	Energía solar
Perú	1	No	45	Silvicultura, conservación y restauración de tierras
República Dominicana	1	No	100	Energía solar; energía eólica

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Climate Bonds Initiative (CBI), "Certified Bonds" [en línea] https://www.climatebonds.net/certification/certified-bonds?order=field_certgb_issuer&sort=asc.
[a] Se desconoce el monto de tres bonos confidenciales.
[b] Se desconoce el monto de un bono confidencial.
[c] Se desconoce el monto de un préstamo confidencial.

Si bien los países de la región que han emitido bonos soberanos son pocos, pueden indicar el comienzo del auge de los emisores soberanos para el financiamiento de la inversión pública en la región.

5. Sistemas de seguimiento y evaluación del gasto público en cambio climático

El desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación del gasto público en cambio climático es todavía limitado. En general, estas actividades se enmarcan en el sistema de vigilancia, notificación y verificación para dar seguimiento a las CDN según el Acuerdo de París. Un ejemplo relevante de herramienta para el seguimiento del gasto público se observa en Colombia, donde se creó el Comité de Gestión Financiera del Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) (Merlo, 2018), que opera tanto para recursos nacionales como del orden territorial[43]. En el recuadro II.14 se proporcionan algunos detalles sobre dicho sistema.

En Costa Rica se desarrolló un mecanismo para la trazabilidad del financiamiento internacional relacionado con el cambio climático, mediante la inclusión de indicadores presupuestarios sobre financiamiento climático en el sistema y la actualización de los formularios de inscripción de proyectos para reflejar estos nuevos campos de información. Se desarrolló una propuesta metodológica para captar información sobre financiamiento climático, contenida en los proyectos de cooperación internacional que se registran ante el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), a través del Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional (SIGECI).

[43] El Programa de Apoyo a la Preparación del PNUD ha realizado el CPEIR para el cambio climático en Colombia, informe en el que se especifica la manera en que los recursos financieros públicos y privados contribuyen a la gestión del cambio climático.

Recuadro II.14
Colombia: sistema de vigilancia, notificación y verificación del financiamiento climático

El sistema de vigilancia, notificación y verificación del financiamiento climático es un portal de información que ayuda a conocer qué recursos se invierten en Colombia para implementar acciones dirigidas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y promover la adaptación al cambio climático. Los recursos informados provienen de fuentes de financiamiento públicas, privadas, nacionales e internacionales y del sector financiero (Gobierno de Colombia, s/f).

El sistema, que se implementó en el marco de la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (ENFC) de 2017, abarca instrumentos y metodologías para la planificación territorial y ambiental; la formulación de acciones climáticas; la participación ciudadana y la transparencia; el análisis del financiamiento climático en Colombia para el período 2016-2020 y del financiamiento climático movilizado desde la banca nacional de desarrollo. El sistema de vigilancia, notificación y verificación del financiamiento climático forma parte del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático (SNICC).

El ítem del sistema correspondiente al financiamiento del gasto público nacional incluye información sobre el financiamiento público nacional destinado a las acciones de mitigación y adaptación en Colombia, incluida la ejecución de recursos a nivel nacional y subnacional. Las fuentes de información empleadas para consolidar este módulo incluyen: el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), el Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT) y el Sistema General de Regalías (SGR).

Fuente: Gobierno de Colombia, "Sistema MRV de financiamiento climático" [en línea] https://finanzasdelclima.dnp.gov.co/movilizacionrecursos/generacion-conocimiento/Paginas/sistema-mrv-de-financiamiento-climatico.aspx.

Al mismo tiempo, se creó un servicio web que comunica este sistema con el Sistema Nacional de Métrica del Cambio Climático (SINAMECC), a fin de compartir la información de manera automatizada periódicamente. En esa misma línea, se realizó un primer inventario de proyectos de cooperación internacional con enfoque de cambio climático ejecutados entre 2010 y 2019, con el fin de obtener una primera estimación del monto movilizado para estos efectos desde las fuentes internacionales en la última década. Este proceso concluye con una guía sobre el informe de financiamiento climático internacional dirigida a los enlaces institucionales en las diferentes entidades que gestionan proyectos de cooperación en temas de cambio climático, que se basa en distintas metodologías internacionales existentes y algunas consideraciones relevantes a nivel nacional (Camacho, 2017).

Como se ha visto en este apartado, a pesar de los avances en el desarrollo de las metodologías para la medición y evaluación del gasto público en cambio climático, persisten algunos desafíos técnicos y de desarrollo de capacidades (Merlo, 2018). Por una parte, es necesario mejorar las metodologías de marcación para determinar los gastos relacionados con el cambio climático en los presupuestos del sector público aceptadas a nivel internacional (Pizarro y otros, 2021). Asimismo, deben desarrollarse evaluaciones que permitan medir el impacto de los gastos climáticos (Pimenta, 2022). Desde el punto de vista de la concreción de las estrategias financieras para cumplir con los compromisos establecidos en las CDN, es necesario desarrollar acciones específicas y expresarlas en el presupuesto[44]. Un gran desafío para ello es establecer el costo de las acciones específicas que se han propuesto, por ejemplo, en las hojas de ruta de las CDN. Para facilitar el financiamiento y el seguimiento del gasto en cambio climático es necesario desarrollar clasificadores presupuestarios que permitan marcar el gasto en este rubro. Los países de América Latina y el Caribe que cuentan con clasificadores funcionales del gasto climático son todavía pocos: Costa Rica,

[44] En el estudio LEDS LAC (2023) se señala que, si bien las estrategias financieras de cambio climático han avanzado, son pocos los países que han desarrollado estudios de costos y definido los mecanismos de financiamiento de las medidas incluidas en dichas estrategias.

Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana[45]. Por último, se deben desarrollar los sistemas de seguimiento y evaluación del gasto en cambio climático con una perspectiva integrada al proceso de toma de decisiones de políticas de cambio climático y la priorización del gasto en esta área.

D. Reflexiones finales

El contexto fiscal de los países de la región se caracteriza por la rigidez derivada del menor crecimiento de los ingresos, el aumento de la deuda y las restricciones al financiamiento internacional. La situación económica de los grupos vulnerables se ha agravado tras la pandemia de COVID-19, a partir de un aumento de la pobreza, la disminución del acceso al empleo y el deterioro del bienestar.

En este marco, la necesidad de priorizar el gasto público en acciones para reducir la desigualdad, enfrentar los desafíos del cambio climático y aumentar la calidad de dicho gasto es incuestionable[46]. El papel del presupuesto público y la búsqueda de mayor eficiencia, eficacia y calidad del gasto (objetivos del presupuesto) contribuyen al logro de los resultados y las metas de mitigación, adaptación y prevención de desastres presentes en los compromisos nacionales e internacionales de la agenda de cambio climático. Las metas de cambio climático deben compatibilizarse con la generación de espacios fiscales en un escenario de restricción de los recursos.

Con respecto a los temas de gestión presupuestaria que inciden en la calidad del gasto, en primer lugar se observa que la institucionalidad presupuestaria de los países de América Latina y el Caribe y sus atribuciones no mostraron cambios significativos entre 2013 y 2018. La mayoría de las autoridades centrales de presupuesto cuenta con atribuciones en el proceso presupuestario, que son determinantes para la gestión de las finanzas públicas y la emergencia sanitaria. Se plantea que esto ha sido decisivo para enfrentar la crisis de COVID-19 y será también una fortaleza para impulsar la conducción y la coordinación de los temas de gasto público climático y el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales en la materia.

Según las mediciones de la OCDE, los marcos de gastos a mediano plazo presentan avances entre 2013 y 2018, tanto en las proyecciones a mediano plazo como en los componentes que forman parte de este instrumento. Asimismo, se confía en que los marcos de gastos a mediano plazo sean un instrumento decisivo para articular las prioridades de gasto en general y del gasto público en cambio climático en particular.

Con respecto a las técnicas presupuestarias, en algunos países se ha progresado en la utilización de presupuestos por programas para mejorar los clasificadores de gasto y avanzar hacia estructuras programáticas que permitan relacionar la formulación con los productos, los servicios y los resultados (intermedios). Los mecanismos de flexibilidad presupuestaria no presentan variaciones significativas. Un desafío al respecto es avanzar hacia una mayor delegación de competencias a los ministerios para la asignación de recursos y afianzar los mecanismos de "contractualización", seguimiento y evaluación del desempeño.

Los sistemas integrados de información financiera han presentado mejoras en los países estudiados, a pesar de las debilidades relacionadas con la actualización tecnológica. Desde el punto de vista del gasto público en cambio climático, los sistemas de información financiera facilitan la clasificación y ordenación de gasto y su transparencia.

---

45 Los clasificadores funcionales de Costa Rica y la República Dominicana se desarrollaron sobre la base de la metodología propuesta por el BID (Pizarro y otros, 2022).

46 Los fenómenos climáticos extremos pueden tener numerosos efectos económicos (daños a la economía o presión sobre las finanzas públicas, entre otros) y sociales, incluidas las grandes pérdidas humanas. De acuerdo con Alejos (2021), cuando ocurre al menos un fenómeno climático extremo al año, este se asocia con un incremento del déficit fiscal del 0,8% del PIB para los países de ingreso mediano-bajo y del 0,9% del PIB para el grupo de ingresos bajos.

La mayoría de las agendas de los países incluye iniciativas en materia de presupuestos por resultados (o desempeño). Se han fortalecido los procesos presupuestarios (Paraguay, Perú, República Dominicana, entre otros) para mejorar la asignación del gasto conforme a las prioridades y el uso de la información de desempeño en el ciclo presupuestario. En materia de evaluación, específicamente en el ámbito presupuestario, se observa la inclusión de revisiones del gasto y evaluaciones *ex ante* para mejorar los criterios de asignación de recursos. El tema pendiente es mejorar la priorización del gasto público y su expresión en programas presupuestarios. Para ello se debe avanzar en los presupuestos por programas y lograr una coordinación efectiva entre los ministerios de finanzas y planificación, integrando la información de los objetivos de los planes sectoriales y su financiamiento, apoyados en un marco de gastos a mediano plazo.

Los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto (Izcurdia, 2022) para América Latina y el Caribe muestran que, a excepción de algunos países, la dimensión más débil es la participación pública de la ciudadanía en el presupuesto. En efecto, aún quedan desafíos para lograr que el proceso presupuestario sea efectivamente abierto y democrático. Este desafío se comprueba también en la encuesta de la OCDE (2020).

En los países de la región se ha empezado a medir el gasto climático para incorporarlo en el ciclo de la gestión del presupuesto. Aunque los países que cuentan con una métrica para cuantificar el gasto público en cambio climático son todavía pocos, la metodología de CPEIR del PNUD demuestra que este tipo de gasto es alto en la región. Sin embargo, todavía es necesario avanzar en una implementación efectiva. La incorporación del criterio climático en el gasto público es aún incipiente. Además, mejorar la calidad y estandarizar la información generada para realizar comparaciones a nivel internacional e integrar el gasto climático en las estadísticas económicas de los países es todavía un desafío. El papel de los ministerios de finanzas en el avance de la medición y la calidad del gasto público en cambio climático ha sido sistemático. Asimismo, han tenido un papel central en la coordinación intersectorial y el seguimiento de las metas y su financiamiento.

Se observan avances en la institucionalización de espacios de alto nivel para la implementación de las CDN y la integración de estas metas en distintas herramientas y procesos de toma de decisiones en materia de políticas públicas. Si bien más de la mitad de los países de la región cuenta con una estrategia financiera, son pocas las CDN en las que se declaran los recursos nacionales asignados a su implementación. Esta situación dificulta la planificación, la programación y el posterior seguimiento del gasto público en cambio climático. Por lo tanto, se dificultan la determinación y la rendición de cuentas del cumplimiento de los objetivos y las metas señaladas en dichas estrategias financieras.

Por otra parte, el papel de los ministerios de finanzas debe tener en cuenta las compensaciones que el financiamiento pueda generar en iniciativas con efectos negativos en el medio ambiente. Las políticas de financiamiento y el gasto presupuestario deben ser coherentes con los objetivos ambientales a largo plazo.

El uso de las herramientas del proceso presupuestario para lograr los objetivos medioambientales y de cambio climático de los países ha tenido algunos avances. En la fase de programación y formulación se introdujeron clasificadores presupuestarios y estructuras programáticas que permiten registrar el gasto específico de inversión en cambio climático. En la etapa de discusión y aprobación se constata la creación de comisiones de gasto público (Ejecutivo-Legislativo) que incorporan indicadores y metas relacionadas con el cambio climático. En la etapa de ejecución, los avances en los sistemas integrados de información financiera permiten disponer de información desagregada sobre la ejecución del presupuesto y conocer así las características y las tendencias de los gastos en cambio climático. Por último, en la etapa de evaluación, los

sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas y los programas presentan menores avances en la medición de la efectividad del gasto en cambio climático. Se recomienda incluir la revisión del gasto verde y la evaluación de la efectividad y la eficiencia del gasto climático como parte del proceso presupuestario. Ambos instrumentos permiten analizar los resultados y determinar ahorros potenciales de gasto público en cambio climático. No obstante, aunque se hayan desarrollado estos instrumentos, es importante que la información se integre en el diseño de políticas y programas relacionados con el cambio climático y en el presupuesto. La naturaleza transversal de las políticas y el gasto público climático plantea un desafío para las metodologías y la gobernanza de los sistemas de seguimiento y evaluación de políticas y programas de cambio climático.

Con respecto a los mecanismos de financiamiento de gasto público en cambio climático, a nivel general, la emisión de bonos verdes en la región se duplicó entre 2019 y 2021. En la actualidad hay 12 países emisores de bonos verdes, a saber: Argentina, Bermudas, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Aunque los países de la región que han emitido bonos soberanos son todavía pocos, existe una tendencia creciente de nuevos emisores soberanos para financiar de manera sostenible la inversión pública en la región.

Bibliografía

Agudelo, M. y C. Aguilar (2018), *Revisiones de gasto en Colombia. Documento técnico resumen*, Fedesarrollo [en línea] https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3725/Repor_Diciembre_2018_Agudelo_y_Aguilar.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Alejos, L. (2021), "¿Cuáles son los riesgos fiscales de los eventos climáticos extremos y cómo enfrentarlos?", blog del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 13 de septiembre [en línea] https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/cuales-son-los-riesgos-fiscales-de-los-eventos-climaticos-extremos-y-como-enfrentarlos/.

Arizti, P. y otros (2009), "Performance-informed budgeting in Latin America experiences and opportunities", *Working Paper Series on Public Sector Management*, N° 0309, Washington, D.C., Banco Mundial.

Banco Mundial (2019), "Ministros de finanzas aúnan fuerzas para elevar el nivel de ambición respecto del cambio climático", 13 de abril [en línea] https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/04/13/coalition-of-finance-ministers-for-climate-action.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2023), "XX Reunión. Red de Directores de Presupuestos por Resultados de América Latina y el Caribe" [en línea] https://events.iadb.org/calendar/event/26654?lang=es.

Cabannes, Y. (2020), "Contributions of participatory budgeting to climate change adaptation and mitigation: current local practices around the world & lessons from the field", *Environment and Urbanization*, vol. 33, N° 2, Sage.

Cabannes, Y. y otros (2021), "Informe del seminario sobre las contribuciones de los presupuestos participativos a la adaptación y mitigación al cambio climático" [en línea] https://www.oidp.net/docs/repo/doc963.pdf.

Camacho, E. (2017), *Diagnóstico de procesos y datos de finanzas climáticas en el sector público de Costa Rica. Informe final*, Bonn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Carreño, A. y otros (2020), "Paper de política pública: evaluación de impacto reporte al contribuyente", *Estudios de Finanzas Públicas*, N° 2020/12, Santiago, Dirección de Presupuestos (DIPRES).

CBI (Climate Bonds Initiative) (s/f), "Certified Bonds" [en línea] https://www.climatebonds.net/certification/certified-bonds?order=field_certgb_issuer&sort=asc.

___(2022), *Climate Bonds Initiative Social & Sustainability Bond Database Methodology*, Londres.

___(2021), "Estado del mercado en América Latina y el Caribe 2021", Londres.

___(2019), "Chile: first sovereign green bond in the Americas. Strong investor demand: more to come says Finance Minister Larraín" [en línea] https://www.climatebonds.net/2019/06/chile-first-sovereign-green-bond-americas-strong-investor-demand-more-come-says-finance.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/5-P), Santiago.

___(2018), "Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/98/Rev.1), Santiago.
___(2015), *Guía metodológica: medición del gasto en protección ambiental del gobierno general* (LC/W.653), Santiago.
___(2014), *Panorama de la gestión pública en América Latina y Caribe* (LC/W.633), Santiago.
Córdova, F. y otros (2021), "Nota de investigación. Gasto público en cambio climático 2019: una aproximación metodológica", *Estudios de Finanzas Públicas*, N° 2021/20, Santiago, Dirección de Presupuestos (DIPRES).
Delgado, R., H. Eguino y A. Lopes (coord.) (2021), *Política fiscal y cambio climático: experiencias recientes de los ministerios de finanzas de América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
Díaz, R. y otros (2022), *Avances del sistema de monitoreo y evaluación y su contribución a la presupuestación*, Santiago, Dirección de Presupuestos (DIPRES).
DIPRES (Dirección de Presupuestos de Chile) (2021), *Evaluación y formulación del presupuesto 2021*, Santiago.
Dirección General de Presupuestos (2018), *Guía metodológica: diseño y formulación de programas presupuestarios*, Asunción.
FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, 2014*, Washington, D.C.
Frisari, G., M. Carlino y A. Palacios (2022), "Los bonos soberanos sostenibles como instrumentos básicos de financiación para el desarrollo sostenible", blog del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 29 de septiembre [en línea] https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/los-bonos-soberanos-sostenibles-como-instrumentos-basicos-de-financiacion-para-el-desarrollo-sostenible/.
Gobierno de Colombia (s/f), "Sistema MRV de financiamiento climático" [en línea] https://finanzasdelclima.dnp.gov.co/movilizacionrecursos/generacion-conocimiento/Paginas/sistema-mrv-de-financiamiento-climatico.aspx.
Green Bond Transparency Platform (s/f), "Bonds" [en línea] https://www.greenbondtransparency.com/bonds/.
Green Finance for Latin America and the Caribbean (2021), "Colombia to place first green bond issuance in local market in late September" [en línea] https://greenfinancelac.org/resources/news/colombia-to-place-first-green-bond-issuance-in-local-market-in-late-september/.
Herrera, R. y G. Tesoriere (2020), *Explorando la función del presupuesto participativo en la aceleración de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS): un enfoque multidimensional en General Escobedo, México*, Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat).
Izcurdia, J. (2022), *Encuesta de Presupuesto Abierto 2021: América Latina y Caribe*, Washington, D.C., International Budget Partnership (IBP).
Kaufmann, J., M. Sanginés y M. García (2015), *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América latina y el Caribe*, Washington, D.C.
LEDS LAC (2023), *Hacia un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima en Latinoamérica y el Caribe: avances en las estrategias nacionales* [en línea] https://www.ledslac.org/download/26198/?tmstv=1679074430.
MEPyD/DIGEPRES (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo/Dirección General de Presupuesto) (2022), "Procedimiento para la revisión conjunta de la cadena de valor con énfasis en los resultados de desarrollo y la producción pública prioritaria por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y la Dirección General de Presupuestos (DIGEPRES)".
Merlo, G. (coord.) (2018), *Experiencias en la aplicación de la metodología de Análisis del Gasto Público e Institucionalidad para el Cambio Climático (CPEIR) en Honduras, Colombia, Chile, Ecuador y El Salvador*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) (2020), "Propuesta para fortalecer la vinculación plan – presupuesto en Costa Rica", San José.
Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2021), *Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2021–2024* [en línea] https://mepyd.gob.do/publicaciones/plan-nacional-plurianual-del-sector-publico-2021-2024.
Ministerio de Hacienda/Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (2023), "Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica del sector público", San José.
Moreno, C. (2023), "Innovación en gestión de deuda pública: criterios sociales, medioambientales y de sostenibilidad", presentación realizada en el XXXV Seminario Regional de Política Fiscal [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/xxxv_srpf_sesion05_1_moreno_carola.pdf.
Naciones Unidas (2015), *Acuerdo de París*, Nueva York.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2023), *Government at a Glance 2023*, París, OECD Publishing.
___(2021a), "Chile: Review of DIPRES' programme evaluation system", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2021, N° 1, París, OECD Publishing.
___(2021b), *¿Cómo va la vida en América Latina? Medición del bienestar para la formulación de políticas públicas*, París, OECD Publishing.
___(2020), *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2020*, París, OECD Publishing.
___(2019), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, París, OECD Publishing.
___(2001), *Classification of the Functions of Government (COFOG)*.
PEFA (Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas), *Marco de Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas para el Cambio Climático (PEFA Clima*), Washington, D.C., 4 de agosto.
Perú (2018), *Decreto Legislativo N° 1440,* Lima, 16 de septiembre.
Pimenta, C. (2022), "Presupuesto verde basado en resultados para una gestión efectiva del gasto público relacionado con el cambio climático", blog del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 8 de diciembre [en línea] https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/presupuesto-verde-basado-en-resultados/.
Pimenta, C. y E. Cermeño (2020), "Avances y desafíos de la gestión financiera pública en tiempos de COVID-19", blog del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2 de diciembre [en línea] https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/avances-y-desafios-gestion-financiera-publica-en-tiempos-de-covid-19/.
Pimenta, C. y A. Seco (2019), "Oportunidades tecnológicas y recomendaciones para la modernización de los Sistemas Integrados de Administración Financiera en América Latina y el Caribe", *Documento para Discusión*, N° IDB-DP-651, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Pimenta, C. y otros (2023a), "Cuatro tendencias sobre el uso del presupuesto por resultados en América Latina y el Caribe en la pospandemia", blog del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 21 de junio [en línea] https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/cuatro-tendencias-sobre-el-uso-del-presupuesto-por-resultados/.
___(2023b) "El presupuesto por resultados en América Latina y el Caribe: hallazgos de la encuesta 2023", *Nota Técnica*, N° IDB-TN-2871, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Pizarro, R. y otros (2022), *Marco conceptual para la clasificación del gasto público en cambio climático*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
___(2021), *Marcadores presupuestarios de cambio climático: conexiones entre los sistemas de clasificación financiera y ambiental*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Pflücker, H., J. Shepherd y O. Díaz (2023), *PEFA República Dominicana 2022*, Santo Domingo, Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA).
PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2022), *Medición en cambio climático en Chile: aportes para una gestión efectiva y eficiente del financiamiento climático a nivel nacional*, Santiago.
Presidencia de la República Dominicana (2023), "Podcast 'Hablemos de Presupuesto', nueva propuesta ciudadana de DIGEPRES" [en línea] https://presidencia.gob.do/noticias/podcast-hablemos-de-presupuesto-nueva-propuesta-ciudadana-de-digepres.
Robinson, M. y D. Last (2009), "Un modelo básico de presupuestación por resultados", *Notas Técnicas y Manuales sobre Gestión Financiera Pública*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
Salazar Sierra, C. (2021), "Colombia, el primer país en emitir bonos verdes soberanos en moneda local", La República, 30 de septiembre [en línea] https://www.larepublica.co/economia/colombia-primer-pais-latino-en-emitir-bonos-verdes-soberanos-en-moneda-local-3240040.
Salhuana, R., L. Cordero y L. Ariela (2021), *Presupuesto por resultados para el desarrollo infantil temprano: el caso de Perú*, Panamá, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
Sanginés, M. y R. Nicaretta (2022), "El futuro del presupuesto por resultados en países en desarrollo: la importancia de simplificar", blog del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 13 de diciembre [en línea] https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/el-futuro-del-presupuesto-por-resultados-en-paises-en-desarrollo/.
Unión Europea/FMI/OCDE (Unión Europea/Fondo Monetario Internacional/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2021), *Green Budgeting: Towards Common Principles*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

CAPÍTULO

III

Ejecución de políticas públicas: la inversión pública orientada a la acción climática

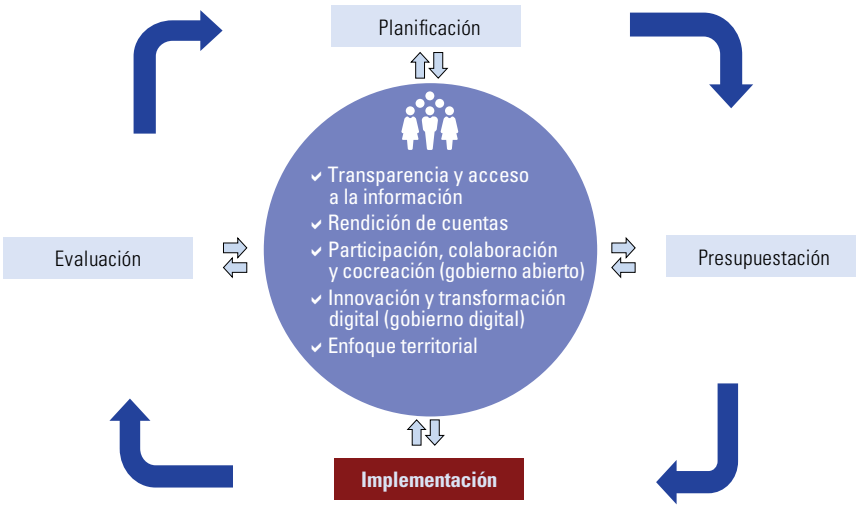
A. Conceptualización de la gestión de la inversión pública y la integración de la acción climática

B. Panorama de la gestión de la inversión pública en América Latina y el Caribe

C. Metodologías para incorporar la variable climática en el ciclo de la inversión pública

D. Reflexiones finales

Bibliografía



A. Conceptualización de la gestión de la inversión pública y la integración de la acción climática

1. Conceptualización de la gestión de la inversión pública

En el ámbito de la ejecución e implementación de políticas y programas, este capítulo trata sobre la gestión de la inversión pública en virtud de su potencial para contribuir al cierre de las brechas estructurales en la región e incentivar un desarrollo resiliente al clima.

Se entiende por inversión pública el uso de recursos públicos que permiten aumentar el acervo de capital de un país, pudiendo ser inversión "dura" en infraestructura física (por ejemplo, carreteras, escuelas) o inversión "blanda" (por ejemplo, desarrollo de capital humano, investigación y desarrollo), con un uso productivo que se extiende en el tiempo (OCDE, 2014)[1]. Esta es esencial para la prestación de bienes y servicios en beneficio de la ciudadanía y es, al mismo tiempo, un catalizador del crecimiento económico, al crear oportunidades y aumentar la demanda y la oferta de servicios, y por ende la productividad. La inversión pública puede definir en gran medida la manera en la que se desarrolla un sector o un territorio, por lo que constituye una función clave de la política pública de un Estado en pro de la acción climática.

El manejo de la inversión es importante en la gestión pública, dado que es preciso enfrentar el desafío de distribuir los limitados recursos públicos, satisfacer las múltiples necesidades de la sociedad y responder a los intereses de los diferentes actores del gobierno, ya sea en el nivel local, regional o nacional. Para ello, además de consideraciones políticas y estratégicas, se deben atender aspectos metodológicos y procedimientos técnicos, en un marco de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, cruciales para lograr una buena gestión.

Los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) son fundamentales para llevar a cabo en forma coordinada los procesos necesarios de gestión de los proyectos de inversión, ya que posibilitan una mejor organización del gasto público destinado a la inversión pública mediante la elaboración y aplicación de metodologías y procedimientos a lo largo del ciclo de vida de los proyectos. Esto último representa las fases por las que una idea se transforma en una solución concreta para un determinado problema. El "Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe" de 2018 se refiere, en

[1] En las cuentas nacionales, la inversión pública se expresa como formación bruta de capital y adquisiciones, menos liquidaciones de activos no financieros no productivos (OCDE, 2014, pág. 4).

extenso, a conceptualizar y explicar los objetivos, el rol, los elementos y la evolución de los SNIP en el contexto de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018). En el recuadro III.1 se resumen los principales aspectos conceptuales, que se pueden apreciar en detalle en el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), específicamente el portal de la Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe (Red SNIP), donde se caracterizan los SNIP que la integran.

Recuadro III.1
Sistemas nacionales de inversión pública (SNIP)

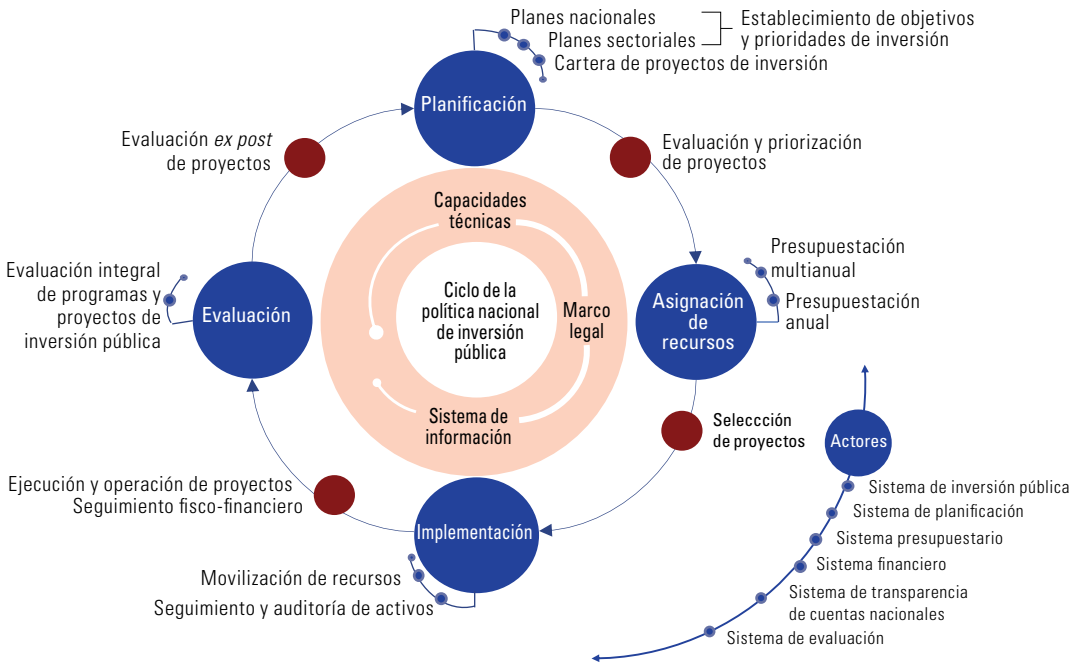
Los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) se entienden como aquellas entidades del Estado encargadas de racionalizar los procesos de identificación, formulación, evaluación, selección, programación, ejecución y seguimiento de los proyectos y estudios básicos de inversión, para orientar el proceso de asignación y ejecución eficiente de recursos de inversión pública sobre la base de un conjunto de normas legales, marco institucional, instrumentos y procedimientos comunes para el sector público y entidades del sector privado que ejecuten inversión pública, mediante los cuales se relacionan y coordinan entre sí para gestionar la ejecución de los proyectos de inversión pública, en el marco de las políticas, planes y programas de desarrollo de un país.

El principal objetivo de los SNIP consiste en ejecutar las opciones de inversión pública más rentables desde el punto de vista económico, social y ambiental, según los lineamientos de la política de desarrollo del país. En otras palabras, el sistema tiene por objeto procurar una asignación eficiente de los recursos escasos a las alternativas de inversión con mayores beneficios para las sociedades y según las aspiraciones de cada gobierno.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/98/Rev.1), Santiago, 2018; Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org.

Es posible entender la gestión de la inversión pública como un ciclo que consta de al menos cuatro fases, cada una de ellas conformadas por distintos procesos en los que intervienen actores de diversos sectores del Estado, el mercado y la sociedad civil (véase el diagrama III.1).

Diagrama III.1
Ciclo de la gestión de la inversión pública



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Marco conceptual inversión pública", Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marco-conceptual-inversion-publica.

A lo largo del ciclo de vida de los proyectos de inversión pública se advierten ciertas características institucionales orientadas a fortalecer la eficacia en cada fase del proceso y mejorar la alineación y coordinación entre ellas y con los procesos nacionales de planificación y gestión pública para el desarrollo. Dichas características figuran en el cuadro III.1.

Cuadro III.1
Ciclo de la gestión de proyectos de inversión pública: características institucionales

Fase	Etapas	Características institucionales
Preinversión	Planificación	Existencia de planes de inversión pública nacional y sectorial y guías en que se establecen objetivos y metas Existencia de planes territoriales, regulaciones de uso del suelo y códigos de edificación
	Evaluación *ex ante* priorización	Existencia de proyectos de inversión sujetos a evaluaciones costo-beneficio estandarizadas y publicadas; existencia de proceso apoyado por un ente central Coherencia metodológica en la preparación y evaluación de proyectos de inversión pública Independencia de la evaluación, lo que da credibilidad a la selección de los proyectos de inversión Incorporación de riesgo en la evaluación *ex ante*, incluidos criterios de gestión de desastres y resiliencia en la evaluación *ex ante* (adaptación al cambio climático) Incorporación de criterios de mitigación del cambio climático en la evaluación *ex ante* (precio de carbono)
	Selección	Existencia de una autoridad reconocida y con atribuciones suficientes para aprobar o rechazar proyectos de inversión
Ejecución de la inversión-operación	Implementación	Eficiencia de los procesos de compras públicas, de presupuestación y seguimiento de la implementación y operación de los proyectos
	Operación	Existencia de registro de activos para dar seguimiento a su mantenimiento
Evaluación	Evaluación *ex post*	Existencia de una autoridad técnica con capacidad de análisis para mejorar el proceso de inversión pública
Elementos transversales		Transparencia y rendición de cuentas Participación ciudadana en procesos de formulación y en procesos de selección Marcos legales adecuados Sistemas de información Capacitación

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Rajaram y otros, "A diagnostic framework for assessing public investment management", *Policy Research Working Paper*, N° 5397, Washington, D.C., Banco Mundial, 2010; *A Unified Framework for Public Investment Management,* Washington, D.C., Banco Mundial, 2014; Fondo Monetario Internacional (FMI), "Public investment management assessment: review and update", *Policy Papers*, Washington, D.C., 2018; V. Torres y D. Arenas (eds.), "Décimo Seminario de la Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe", *serie Seminarios y Conferencias,* N° 103 (LC/TS.2023/110), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La inversión pública es un factor clave para el crecimiento económico ya que, al tener un importante efecto multiplicador del PIB, crea empleos directos e indirectos por sus eslabonamientos con otras actividades económicas, reduce las desigualdades y genera valor público en su rol de productor de bienes públicos como educación, salud, transporte, agua potable, tratamiento de residuos sólidos y generación y distribución de energía. No obstante, en América Latina y el Caribe se observa una amplia brecha en infraestructura y persiste el desafío de incrementar la inversión y contar con una política fiscal activa que impulse el crecimiento, así como aumentar los ingresos públicos a fin de construir el espacio fiscal necesario para respaldar un mayor gasto público, además de una mayor participación de los privados, por ejemplo, en asociaciones público-privadas[2].

Si bien el aumento de la inversión es clave, debe fomentar el desarrollo sostenible y el combate al cambio climático, lo que requiere un cambio de paradigma. Al respecto, la CEPAL identifica sectores dinamizadores de una recuperación transformadora, con menor huella ecológica o ambiental y con generación de empleo. Estos sectores contribuyen a la transición energética hacia energías renovables, la electromovilidad, la inclusión digital, la industria manufacturera, la bioeconomía, la economía del cuidado, la economía circular y el turismo sostenible, entre otros (CEPAL, 2023c). Más aún, para que ello resulte en un "gran impulso para la sostenibilidad" (CEPAL, 2022b), el fomento de dichos sectores requiere acciones en el ámbito de la política fiscal, social, ambiental, industrial y de integración. Asimismo, se deben disminuir las ineficiencias en el gasto, evitando la inversión en infraestructura ineficaz o que lleve a una mala adaptación.

[2] Véanse al respecto los estudios económicos de CEPAL (2022a y 2023b).

En relación con los SNIP, que son clave para dar la gobernanza e institucionalidad que exige este cambio de paradigma y que se han ido consolidando en el tiempo en la región, aún persisten variados desafíos que se deben afrontar, entre ellos, alinear los programas de inversión con los instrumentos nacionales de planificación, como la política nacional de desarrollo, y las estrategias y planes nacionales de desarrollo, y con los objetivos mundiales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); mejorar la coordinación entre el nivel central y el nivel subnacional a fin de promover un desarrollo sostenible e inclusivo en todos los territorios y ampliar los espacios para la participación de los distintos actores sociales y el acceso a la información sobre inversión pública (Torres y Arenas, 2023).

Finalmente, la correcta ejecución de los proyectos es también un desafío importante, sobre todo el seguimiento físico-financiero, toda vez que los SNIP están centrados más bien en la etapa de preinversión, dejando la responsabilidad a las entidades ejecutoras de las obras, lo que plantea posibles ineficiencias que repercuten en malos resultados de la inversión. Se estima que la principal brecha es la gestión de la información para la toma de decisiones, dado que la información se organiza en etapas tardías. Lo anterior impacta altamente en los costos, pues generar un cambio en el proceso de construcción es muy costoso.

2. Integración de criterios climáticos

La incorporación del cambio climático en la inversión pública es un imperativo que se ha mencionado y se trabaja en diversas instituciones internacionales. Por ejemplo, la CEPAL, con el apoyo del programa EUROCLIMA, creó la iniciativa regional "Precio social del carbono en la evaluación de los proyectos de inversión pública en América Latina y el Caribe". Otras instituciones, como el Foro Internacional del Transporte, proponen los enfoques de planificación estratégica e infraestructura resiliente; el Fondo Monetario Internacional (FMI) trabaja en el fortalecimiento de la gobernanza de la infraestructura para una inversión pública que tenga en cuenta el clima y en evaluaciones de la gestión de la inversión pública y la gestión de la inversión pública con perspectiva climática; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lo trabaja a través de la política fiscal y de cambio climático en el marco de la infraestructura sostenible; la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) promueve la infraestructura climática resiliente y la integración de factores relacionados con el cambio climático en la inversión institucional, y el Banco Mundial lo hace mediante sus *kits* de herramientas climáticas para alianzas público-privadas de infraestructura y los marcadores presupuestarios del cambio climático. Este menú de imperativos, posiciones institucionales y recomendaciones debiera ser un marco de acción para los SNIP, a fin de determinar qué elementos hay en común entre los países y cómo se pueden establecer mecanismos que permitan avanzar hacia su implementación.

Desde el punto de vista de la necesidad de alinear el ciclo de inversión pública con los objetivos de acción climática de los países, se destaca la importancia de la fase de preinversión, en la que se elaboran los planes de infraestructura. En ella, se debe buscar alinear con taxonomías verdes las estrategias climáticas de largo plazo o los respectivos planes de adaptación en infraestructura y cambio climático y las estrategias de gestión del riesgo de desastres. En la fase de evaluación y selección se realizan los análisis costo-beneficio y del ciclo de vida, los análisis territoriales y la evaluación ambiental de los proyectos, siendo posible incorporar el riesgo asociado a la gestión de desastres y el fortalecimiento de la resiliencia para la adaptación al cambio climático y los aspectos relativos a la mitigación del cambio climático, con metodologías de evaluación socioeconómica que incluyan estas variables, como por ejemplo, el uso del precio social del carbono en las decisiones de inversión. Finalmente, el financiamiento es también relevante, sobre todo la identificación de tipos de proyectos coherentes con el desafío climático mediante taxonomías verdes y otros mecanismos de financiamiento climático. En la sección C de este capítulo se examinan en profundidad algunas metodologías para la inclusión del cambio climático en la fase de preinversión en América Latina y el Caribe.

A continuación se ofrece un panorama de la gestión de la inversión pública en la región, tanto desde la perspectiva de los SNIP como de las etapas del ciclo de la gestión de la inversión pública. Además, cuando es posible, se hace un análisis desde la perspectiva de la integración de aspectos de cambio climático de acuerdo con la conceptualización anterior. En la sección final se pasa revista a algunas de las herramientas mencionadas para la incorporación del cambio climático a lo largo de la fase de preinversión y su adopción en los países de América Latina y el Caribe.

B. Panorama de la gestión de la inversión pública en América Latina y el Caribe

En esta sección se hace una actualización del panorama de la inversión pública de los países de América Latina y el Caribe, tanto de sus SNIP como de las principales fases del ciclo de la inversión, con especial énfasis en la incorporación de la mirada climática.

1. Sistemas nacionales de inversión pública (SNIP)

Los países de América Latina y el Caribe comenzaron a desarrollar sus SNIP durante la década de 1980. Hoy cuentan con distintos niveles de desarrollo y enfoques y se han consolidado como los entes fundamentales para llevar a cabo de manera coordinada los procesos necesarios, posibilitando así una mejor organización del gasto destinado a la inversión pública. En los cuadros III.2, III.3, III.4 y III.5 figuran los distintos entes rectores correspondientes a los SNIP de la región, donde un 37% está representado por los ministerios de finanzas como los principales rectores, seguidos por los ministerios de planeación (31%), la presidencia (13%) y un número menor en que más de una entidad está a cargo de esa función (19%).

Cuadro III.2
América Latina (6 países): la autoridad de finanzas como ente rector de los sistemas nacionales de inversión pública

País	Ente rector
El Salvador	Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP), Ministerio de Hacienda
Honduras	Dirección General de Inversiones Públicas, Secretaría de Finanzas
México	Unidad de Inversiones, Subsecretaría de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Nicaragua	Dirección General de Inversión Pública, Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Panamá	Dirección de Programación de Inversiones, Ministerio de Economía y Finanzas
Perú	Dirección General de Inversión Pública (DGIP), Ministerio de Hacienda

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Inversión pública", Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/inversion-publica.

Cuadro III.3
América Latina (5 países): la autoridad de planeación como ente rector de los sistemas nacionales de inversión pública

País	Ente rector
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Ministerio de Planificación del Desarrollo
Colombia	Dirección de Programación de Inversiones Públicas, Departamento Nacional de Planeación (DNP)
Costa Rica	Unidad de Inversiones Públicas, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Guatemala	Subsecretaría de Inversión para el Desarrollo, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
República Dominicana	Dirección General de Inversión Pública, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Inversión pública", Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/inversion-publica.

Cuadro III.4
América Latina (2 países): la entidad de coordinación de gobierno como ente rector de los sistemas nacionales de inversión pública

País	Ente rector
Argentina	Dirección Nacional de Inversión Pública, Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público Privada, Jefatura de Gabinete de Ministros
Uruguay	Dirección de Descentralización e Inversión Pública, Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Inversión pública", Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/inversion-publica.

Cuadro III.5
América Latina (3 países): más de una entidad de gobierno como ente rector de los sistemas nacionales de inversión pública

País	Ente rector
Chile	División de Evaluación Social de Inversiones, Subsecretaría de Evaluación Social, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda
Ecuador	Secretaría Técnica de Planificación y Ministerio de Economía y Finanzas
Paraguay	Dirección General de Inversión Pública (DGIP) y Ministerio de Hacienda

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Inversión pública", Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/inversion-publica.

La importancia que han ido adquiriendo los SNIP en América Latina y el Caribe ha dado paso a un beneficioso proceso de integración regional desde 2011 mediante la conformación de la Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe, conocida como Red SNIP, cuyos principales aspectos se resumen en el recuadro III.2.

Recuadro III.2
Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe

La Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe (Red SNIP) es un espacio de intercambio de experiencias, conocimientos, buenas prácticas y herramientas entre los sistemas nacionales de inversión pública de la región. Desde su creación en 2011, se ha convertido en un punto de encuentro y discusión de temas relacionados con la inversión pública, su importancia para alcanzar el desarrollo sostenible, el fortalecimiento de capacidades y la construcción de institucionalidad. Actualmente participan en ella 16 países y cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través de su Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Los objetivos de la Red SNIP son: constituir un mecanismo de encuentro, diálogo y cooperación horizontal entre los países de la región en materia de gestión de la inversión pública; fomentar la generación de capacidades para una eficiente y eficaz gestión de inversiones; sistematizar, generar y difundir conocimiento en materia de gestión de la inversión pública, y compartir y difundir buenas prácticas en la gestión de la inversión pública con el fin de contribuir a la mejora continua y la innovación de los SNIP de la Red.

El principal punto de encuentro de la Red SNIP es el portal de la Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe, ubicado en el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sitio en línea donde se puede acceder a los documentos fundacionales de la Red, la infografía metodológica y el repositorio de marcos legales y metodológicos de los 16 sistemas nacionales de inversión pública integrantes de la Red (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay). A su vez, se puede acceder a noticias, programas, presentaciones y otros documentos relacionados con cada una de las reuniones que la Red SNIP ha celebrado desde su fundación en 2011, además de otros temas de interés.

Los contenidos se amplían y actualizan periódicamente para ofrecer la información más reciente.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Inversión pública", Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/inversion-publica; "RedSNIP", Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/redsnip.

2. Sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) en la integración del cambio climático en la gestión de la inversión pública

Existe una serie de imperativos y posiciones institucionales que deberían orientar un marco de acción para los SNIP, a fin de definir los elementos que hay en común entre los países para integrar aspectos climáticos en el ciclo de la inversión pública y establecer mecanismos para avanzar hacia su implementación.

Sin embargo, los países de la región recién comienzan a dar los primeros pasos para fortalecer la institucionalidad de los SNIP y atender los desafíos climáticos. Por ejemplo, en el Perú se encuentra en discusión el proyecto de ley 04642/2022-PE, en que se propone la creación de la Autoridad Nacional de Infraestructura, que integraría a la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, contribuyendo así al fortalecimiento de la institucionalidad ambiental y con la inclusión del enfoque e implementación de la infraestructura natural y gris, sobre todo para atender los desafíos de adaptación y mitigación para el cambio climático en el desarrollo de infraestructura (CAAC, 2021). En Chile, en virtud de la Ley Marco de Cambio Climático, aprobada en 2022, se obliga a los SNIP a incorporar el precio social del carbono. Más adelante se identifican avances desde la perspectiva de la integración de herramientas y metodologías para incorporar aspectos climáticos en la fase de preinversión.

En particular, en el Octavo Seminario de la Red SNIP, celebrado en Ciudad de Panamá en 2018, los países manifestaron su interés en llevar a cabo estudios sobre el precio social del carbono para su inclusión en la evaluación de los proyectos de inversión pública. En respuesta a este interés, la CEPAL, con el apoyo del programa EUROCLIMA, creó la iniciativa regional "Precio social del carbono en la evaluación de los proyectos de inversión pública en América Latina y el Caribe", con el que se ha prestado asistencia técnica a los países miembros de la Red SNIP y fortalecido el diálogo de políticas sobre esta temática (véase el recuadro III.3).

Desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, se advierten diversas brechas o desafíos para avanzar hacia una institucionalidad encargada de la inversión pública que incorpore criterios de resiliencia al clima. Primero, dadas las reducidas capacidades institucionales de los gobiernos de la región, se hace imperativo potenciarlas en los SNIP y los ministerios que se ocupan de la inversión pública en cada país. Un nudo crítico es que la gestión de la inversión pública no siempre está alineada con los compromisos internacionalmente acordados, como el Acuerdo de París. Por eso los SNIP requieren adoptar metodologías para que la inversión pública incorpore criterios climáticos. Otro desafío es que los entes rectores de la inversión pública deben tener un mandato claro de integrar los temas de cambio climático en sus instrumentos normativos. El decreto o la ley que establece la creación de los entes rectores de la inversión pública garantiza el financiamiento y la calidad de la inversión e incluso puede incorporar aspectos ambientales, pero no necesariamente aquellos de mitigación y adaptación al cambio climático de manera explícita. Por otra parte, la gestión de riesgos frente a eventos climáticos aún no está plenamente integrada en la gestión de la inversión pública, existiendo riesgos físicos, pero también riesgos de la transición, pues en la medida en que se siga invirtiendo en tecnologías intensivas en carbono, se corre el riesgo de quedar atrapados en candados (*lock-in)* tecnológicos, como se menciona en la introducción de este documento (Torres y Arenas, 2023). Finalmente, dado que se trata de temáticas relativamente nuevas y emergentes, especialmente en el marco de los SNIP, es necesario nivelar conocimientos entre las distintas organizaciones involucradas, para que puedan incorporar estos lineamientos de manera eficaz y efectiva en la evaluación de las inversiones.

Recuadro III.3
Iniciativa regional "Precio social del carbono en la evaluación de los proyectos de inversión pública en América Latina y el Caribe"

La transición hacia un desarrollo con más bajas emisiones de carbono requiere de nuevas reglas de funcionamiento de los mercados financieros y de marcos normativos que lo complementen y contribuyan a reorientar los incentivos y asumir costos privados y sociales de tal forma que las inversiones se dirijan hacia sectores y actividades de baja huella ambiental. En virtud de lo anterior, la CEPAL, en el marco del programa EUROCLIMA, está implementando la iniciativa regional "Precio social del carbono en la evaluación de los proyectos de inversión pública en América atina y el Caribe", cuyo objeto es contribuir a la incorporación de criterios de cambio climático, en particular el precio social del carbono, en los procesos de evaluación de los proyectos de inversión pública, de modo de avanzar hacia la internalización de los costos de las emisiones de gases de efecto invernadero en la evaluación de las inversiones públicas. Con esta iniciativa, la CEPAL también pretende crear incentivos que contribuyan a promover cambios en las rentabilidades relativas de los proyectos de inversión pública, para que el proceso de evaluación ayude a eliminar las opciones de inversión que en apariencia pueden requerir menos presupuesto (son más económicas), pero que generan alto flujo de emisiones de carbono.

Esta iniciativa regional ha estado apoyando a los países que participan de la Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe (Red SNIP). Entre las principales actividades que se llevan a cabo en esta iniciativa se destaca la asistencia técnica para la estimación del precio social del carbono, la creación de espacios para el diálogo de políticas públicas, el intercambio de experiencias entre países y el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los sistemas nacionales de inversión pública en los países de la región.

Implementada desde 2018, la iniciativa ha permitido examinar las opciones metodológicas para la estimación e inclusión del precio social del carbono en la evaluación de la inversión pública, simular y evaluar el impacto potencial de la aplicación del precio social del carbono en sectores clave y documentarlas en las siguientes publicaciones:

- "Metodología para la estimación del precio social del carbono en Chile y los países de América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/72), Santiago, 2021.
- "Simulaciones del precio social del carbono en el sector de la infraestructura en países seleccionados de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/126), Santiago, 2022.
- "Simulaciones del precio social del carbono en la infraestructura ferroviaria y comparación entre modos de transporte en países seleccionados de América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/88), Santiago, 2022.
- "Simulaciones del precio social del carbono en el sector del transporte público de América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/84), Santiago, 2022.
- "Facultades jurídicas de los gobiernos nacionales y subnacionales para fijar un precio social del carbono: estudio de cinco países de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/118), Santiago, 2022.

Durante 2022 la iniciativa apoyó a Costa Rica, la República Dominicana y Nicaragua en la estimación por primera vez del precio social del carbono, y también a Chile y el Perú en sus esfuerzos por actualizar el precio social del carbono que actualmente aplican en la evaluación de sus inversiones. Durante 2023 se sumó Honduras a la iniciativa regional, que continuará trabajando en la construcción de capacidades, incluida la elaboración de una herramienta y una guía que facilite el uso del precio social del carbono en la evaluación de la inversión por parte de los equipos técnicos de los Ministerios de Finanzas, Planificación y las áreas encargadas de evaluar la inversión pública. La iniciativa está a disposición de todos los países de la región que estén interesados en incorporar criterios de cambio climático en la evaluación de la inversión pública.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), iniciativa "Precio social del carbono en la evaluación de los proyectos de inversión pública en América Latina y el Caribe".

3. Gestión de la inversión pública según las fases de su ciclo

En esta sección se analiza la situación de la gestión de la inversión pública en los países de la región, según las principales fases del ciclo de la inversión.

a) Planificación

La etapa de planificación o preinversión consiste, a partir de los planes de inversión de los países, en la identificación, formulación y evaluación *ex ante* de los proyectos de inversión.

i) *Planes de inversión*

Los planes de inversión pública son los instrumentos de planificación que le dan sentido a la inversión al identificar sus objetivos, los lineamientos y los proyectos de inversión y que consisten en planes, estrategias y programas de inversión pública utilizados a nivel mundial por países de ingreso alto, medio y bajo. En efecto, en un reciente estudio del Fondo Monetario Internacional (Schwartz y otros, 2020) se encontró que, entre una muestra de 218 países, el 38% cuenta con un plan nacional de inversiones completo o parcial[3], el 6% tiene estrategias nacionales de infraestructura a término definido y el 56% restante no cuenta con ninguno de estos instrumentos. La importancia de los planes de inversión es especialmente alta en América Latina, donde el mismo estudio muestra que más del 70% de los países analizados tiene algún tipo de plan nacional de inversiones (un 40% completos y un 30% parciales), siendo la región con el mayor porcentaje de países que utilizan estos instrumentos de planificación[4]. En el cuadro III.6 se resumen los principales elementos de los planes de inversión en los SNIP de América Latina, incluidos aspectos de consideración de acción climática.

En el cuadro III.6 se aprecia una gran cantidad de instrumentos de planificación de la inversión pública, en su gran mayoría planes de carácter nacional. En cuanto al horizonte de inversión, países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, Panamá y la República Dominicana poseen planes de inversión de carácter estratégico, ya sea con un marco indicativo multianual de los montos a invertir por objetivo de desarrollo o bien para un sector estratégico de la planificación nacional (y que forman parte de sus planes nacionales de desarrollo). Más aún, los planes del Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá[5] ofrecen un marco plurianual de cinco años para la inversión pública por eje estratégico y se acompañan de proyecciones de las fuentes de financiamiento, indicando si se trata de recursos propios, financiamiento externo o donaciones. En Panamá, el plan es quinquenal e indicativo de inversiones y se utiliza como referencia para la proyección de los montos de inversión pública multianuales y como insumo para la elaboración de los planes operativos anuales de cada una de las entidades públicas. En el caso de Colombia, se destaca su Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022, elaborado a partir de un proceso participativo, en que se realizaron diferentes mesas de trabajo para definir los proyectos de inversión considerados más importantes para cada región del país. En el caso de Nicaragua, su Programa de Inversión Pública destaca por ser el único que considera un horizonte plurianual a cuatro años, con un presupuesto asignado para la ejecución del primer año y montos indicativos para los siguientes tres años.

---

3 Por plan completo se entienden los planes con proyecciones de inversión multianuales que se actualizan recurrentemente y que incluyen un listado de proyectos de inversión que han sido evaluados y seleccionados para su inclusión en el plan y están previstos en el marco del presupuesto multianual, mientras que los planes parciales son aquellos que contienen elementos de los planes completos, pero cuyos proyectos de inversión no forman parte del marco del presupuesto multianual (Schwartz y otros, 2020).

4 Asia oriental y el Pacífico, 43%; África, 60%; Europa y Asia central, 18%, Asia meridional, 65%; Oriente Medio y Norte de África, 10%; América del Norte, 33% (Schwartz y otros, 2020).

5 El Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025 del Estado Plurinacional de Bolivia y el Plan Quinquenal de Inversiones 2020-2024 de Panamá.

Cuadro III.6
América Latina (16 países): planes de inversiones

País	Plan de inversiones	Horizonte (años)	Listado de proyectos	Criterios priorización	Proyectos cuyo costo ha sido calculado y con presupuesto asignado	Consideración del cambio climático
Argentina	Plan Nacional de Inversiones Públicas 2021-2023	3	Proyectos por sectores	No	Sí	No
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025 -Cap. 8: Programación de inversiones	5	Proyectos por sectores	No	No	No
Chile	Planes anuales sectoriales	1	Proyectos con montos de años siguientes si es multianual	No	Sí	No
Colombia	Plan Plurianual de Inversiones 2022-2026	4	Proyectos por regiones y por tipo (estructurados, en proceso y regionales)	No	No	Sí
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026	4	Proyectos por áreas estratégicas	No	Costo calculado, sin presupuesto asignado	Sí
Ecuador	Plan Anual de Inversiones	4	No	No	No	No
El Salvador	Programa Anual de Inversión Pública (PAIP) 2022-2026	1	Por institución ejecutora	No	Sí	No
Guatemala	Programa de Inversión Pública (PIP) 2023	1	Por fuente de financiamiento	No	Sí	No
Honduras	Programa de Inversión Pública Plurianual 2023-2026	1	Por institución y fuente de financiamiento	No	Sí	Sí
México	Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024	5	No	No	No	No
Nicaragua	Programa de Inversión Pública 2023	4	Por entidad responsable y fuente de financiamiento	No	Sí	No
Panamá	Plan Quinquenal de Inversiones (PQI) 2020-2024	5	Por áreas estratégicas, acciones prioritarias e institución responsable	No	No	No
Paraguay	Planes plurianuales		S/I	S/I	S/I	No
Perú	Programa Multianual de Inversiones del Estado (PMIE) 2021-2023	3	Por año programado	Sí	Sí	No
República Dominicana	Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública 2021-2024	4	Solo nombres, sin fuentes de financiamiento	No	No	Sí
Uruguay	Sistema Nacional de Inversión Pública 2021 -2023	5	Proyectos por ministerio/ entidad	No	Sí	No

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Inversión pública", Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/inversion-publica.

En la clasificación de los planes con función programática se identifican los documentos elaborados por los SNIP del Ecuador, El Salvador, Nicaragua y la República Dominicana, que integran listados de inversiones donde se muestran los proyectos que se han evaluado y registrado en el banco de proyectos, su costo individual y si cuentan con presupuesto asignado para el primer año de ejecución. Estos planes también comparten la similitud de elaborarse anualmente como parte de la fase de presupuestación del ciclo de la política de inversión pública y se incluyen como anexos en los proyectos de ley de presupuesto.

Los planes de inversión de la Argentina, Costa Rica, Guatemala, Honduras y el Perú combinan características estratégicas y programáticas, al vincularse explícitamente con los ejes o sectores estratégicos de la planificación nacional, y ofrecen listados de proyectos con su respectivo costo individual. Estos planes también incluyen elementos de territorialización, incorporando diagnósticos de necesidades de inversión y proyectos específicos por territorio. De este grupo, el Programa de Inversión Pública de Guatemala es el único cuya temporalidad es de corto plazo.

Los casos de Chile y el Uruguay son distintos. Chile no cuenta con un plan o estrategia nacional de inversiones, dado que la planificación de la inversión pública se desarrolla desde los ministerios, de acuerdo con sus necesidades de inversión. Cada ministerio elabora planes y estrategias con temporalidades distintas. El principal sector es el de obras públicas, donde destaca el plan de inversiones del Ministerio de Obras Públicas (MOP), que posee un horizonte de planificación hasta 2030. Asimismo, en el Sistema Nacional de Inversión Pública del Uruguay no se elabora un plan o estrategia nacional de inversión pública sino que, en su lugar, los ministerios y demás organismos del gobierno publican sus planes sectoriales.

El SNIP del Paraguay es de muy reciente creación y es parte de la nueva Ley de Inversión Pública. Se proyecta la elaboración de un plan de inversiones a cargo del Ministerio de Hacienda, sobre la base de las políticas, objetivos y estrategias de los planes y programas de desarrollo económico y social nacionales, departamentales, sectoriales y locales, que incluya todos los proyectos registrados por los organismos y entidades del Estado, con detalle de metas, costos, gastos, cronograma de ejecución, fuentes de financiamiento y resultados esperados.

En el cuadro III.6 también se observa que hay cinco países de la región que hacen referencia explícita a la vinculación de objetivos de acción climática en sus planes de inversión. Entre ellos, el más abarcador es el plan de Costa Rica (MIDEPLAN, 2022), de cuyas siete metas nacionales una es la descarbonización, que apunta a la transición hacia una economía descarbonizada, que sustituya los combustibles fósiles por energías renovables para una mejor calidad de vida de la población. Entre los beneficios de una economía cero emisiones que se señalan en el plan están la mayor resiliencia a los impactos del cambio climático, la disminución de los problemas de salud, el aumento de la productividad, más oportunidades de inversión verde, entre otros beneficios económicos, sociales y ambientales, y se plantea una reducción gradual de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a partir de la implementación de políticas públicas que contribuyan al objetivo de la transición energética. Esta meta se monitorea con el indicador "tasa de variación interanual de las emisiones de CO_2 debido a uso de combustibles fósiles" (MIDEPLAN, 2022, pág. 55). Este objetivo de descarbonización está a su vez integrado en el sector ambiente y energía, para el cual se establece la meta de "mejorar la intensidad energética del país y el uso de energías renovables mediante la eficiencia energética, la electrificación de la matriz energética y la bioenergía, contribuyendo en la reducción de las emisiones" (MIDEPLAN, 2022, pág. 64). Este será monitoreado a través de indicadores de intensidad energética medida en función del consumo final de energía y el PIB y de energía renovable utilizada por año. Para el logro de este objetivo, en el Plan se establecen diversas acciones: desarrollar instrumentos económicos verdes para garantizar una reactivación económica sostenible, en el marco del programa sectorial de economía ambiental; mantener la dotación de servicios ambientales necesarios para propiciar el desarrollo económico y social de los costarricenses, por medio del financiamiento permanente de áreas de bosque y plantaciones de propietarios privados, que contribuyen a la conservación de la cobertura forestal nacional y visibilizan el aporte del sector forestal en la mitigación del cambio climático, en el marco del programa de financiamiento de bienes y servicios ambientales; contribuir en la descarbonización de la matriz energética mediante la diversificación con fuentes bajas en carbono, en el marco del Plan Nacional de Energía, y optimizar las operaciones en el manejo de los sistemas de producción y distribución de agua potable, con el fin de reducir el porcentaje de agua no contabilizada, en el marco del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 de Colombia (2023) se establecen, entre sus cinco líneas de transformaciones necesarias, la transformación productiva, la internacionalización y la acción climática, que se define como la orientación "hacia actividades productivas diversificadas que aprovechen la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, que sean intensivas en conocimiento e innovación, que respeten y garanticen los derechos humanos, y que aporten a la construcción de resiliencia ante los choques climáticos" (DNP, 2023, pág. 7). Para esta línea, en el Plan Plurianual de Inversiones se proyectan recursos que ascienden a 114,3 billones de pesos colombianos (10% del total) para el período 2022-2026, siendo, no obstante, un ejercicio de carácter indicativo, pues la materialización de los programas y proyectos previstos dependerá de la priorización y asignación de recursos por parte de los sectores en la programación presupuestal de cada año.

En el caso de Honduras, el Plan de Inversión Pública recomendado para 2023 indica que la inversión estará orientada a la ejecución de programas y proyectos en los sectores prioritarios de energía para la recuperación de las empresas públicas y carreteras, para el incremento de la productividad y competitividad y para el desarrollo productivo como apoyo a la seguridad alimentaria y protección social, a fin de fomentar el trabajo local mediante la generación de empleo y contribuir al mejoramiento de caminos de acceso para facilitar la comercialización del sector productivo. Así, si bien la acción climática no se encuentra dentro de los sectores prioritarios mencionados, para el sector "Recursos forestales y ambiente" se incluye una inversión de 1.220,9 millones de lempiras, destinada a las intervenciones en apoyo del cambio climático, impulsando, mediante la silvicultura comunitaria con cooperativas agroforestales, la generación de empleo digno y permanente en zonas rurales, con incentivos para la producción, protección y conservación forestal, así como la restauración del bosque de pino. Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo Sostenible 2020-2035 de Granada se establece entre sus objetivos fortalecer las capacidades de gestión de proyectos para integrar la Herramienta en Línea sobre Riesgos y Adaptación al Clima en el Caribe (CCORAL) en el proceso del Programa de Inversión del Sector Público e incorporar la resiliencia climática en los procesos de adquisición pública.

Finalmente, cabe mencionar que en Chile, aunque no hay un plan nacional de inversiones, pues estos planes son de carácter sectoriales, el principal ministerio que posee un plan sectorial de inversiones – el Ministerio de Obras Públicas (MOP)– está desarrollando diversas acciones para abordar el desafío climático. Así, en 2017 dio a conocer el Plan de Adaptación y Mitigación de los Servicios de Infraestructura al Cambio Climático 2017-2022 (MOP/MMA, 2017) e inició una cooperación técnica con el BID a fin de adoptar la metodología para incorporar criterios de sostenibilidad en los proyectos de infraestructura sostenible Envision (véanse detalles de la metodología en la sección C.3.b de este capítulo).

ii) *Evaluación ex ante*

Para facilitar la ejecución del ciclo de la gestión de proyectos, se debe partir por una correcta formulación y evaluación de proyectos, para lo cual los SNIP utilizan diversas metodologías que permiten a las instituciones participantes identificar y elaborar proyectos de calidad que cumplan con las respectivas normativas y aseguren el financiamiento de las opciones de inversión pública más rentables desde el punto de vista económico, social y ambiental, según los lineamientos de la política de desarrollo del país. En el cuadro A1.4 del anexo A1 se presentan las principales metodologías de

formulación y evaluación de proyectos de inversión de los países de América Latina. Se explicita, además, el enfoque metodológico usado en el país y si se incorporan criterios climáticos como los vinculados al precio social del carbono y la evaluación de los riesgos de desastres, en el entendido de que el cambio climático aumenta el riesgo de desastres y, por lo tanto, puede considerarse una respuesta de adaptación climática.

Numerosos países han adoptado estrategias para la evaluación de riesgos de desastres en la inversión pública, entre ellos Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay. En la sección B.3 se describen varios métodos que los países de América Latina han empleado en las distintas fases del ciclo de la inversión pública.

Por otro lado, en relación con el precio social del carbono, solo Chile y el Perú han adoptado metodologías y las han implementado (véase un análisis detallado en la sección C.1.b). En general, se advierten múltiples desafíos para avanzar en su incorporación. Entre los principales está la dificultad de implementación, en que se considere cierta gradualidad y la selección de los sectores económicos en que se debe aplicar, pues no solo hay que calcular las emisiones de gases de efecto invernadero, sino que también se debe determinar en qué sectores económicos es posible hacerlo de manera relativamente ágil, garantizando que las estimaciones de carbono con las que se cuenta son robustas, a fin de aplicar correctamente esta metodología (Torres y Arenas, 2023).

Además, Costa Rica realiza la selección y priorización de proyectos de inversión desde su Banco de Proyectos de Inversión Pública, específicamente mediante un sistema de clasificación o priorización con el uso de puntajes, que permite vincular no solamente los aspectos climáticos actuales como los riesgos climáticos, sino también los riesgos climáticos futuros, considerando aspectos de proyección, como las condicionantes de los índices sociales de desarrollo, las brechas de capital humano, las incorporaciones de los rezagos y las contracciones económicas sufridas por el COVID-19, entre otros. Gracias a este sistema se ha podido elaborar muy recientemente un listado de proyectos de inversión resilientes, que no requieren más que el nivel de inversión (Torres y Arenas, 2023).

Incluso, según las diferentes regulaciones de los países y de acuerdo con la naturaleza de algunos proyectos, pueden también requerir pasar por el sistema de evaluación del impacto ambiental (SEIA). Al respecto, se advierten diferencias entre los países. Mientras algunos realizan el proceso de evaluación ambiental de forma aislada del proceso de evaluación *ex ante*, hay otros que lo consideran dentro de este proceso de evaluación. En este último grupo se encuentran Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, el Ecuador, México y el Perú.

Varios países de la región, entre ellos Chile, Colombia, Guatemala y Jamaica, emplean diversas metodologías para incorporar la variable climática en el marco de sus SEIA, que se presentan en detalle en la sección C.4. Cabe señalar que, en el caso de Chile, dicha metodología queda establecida en la *Guía metodológica para la consideración del cambio climático en el SEIA* de Chile (SEA, 2023), en que se la explicita como un insumo básico para la evaluación de los proyectos de inversión que se someten al SEIA y al Atlas de Riesgos Climáticos para Chile (ARClim), que se describe en el recuadro III.4.

Recuadro III.4
Chile: Atlas de Riesgos Climáticos y Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

El Atlas de Riesgos Climáticos para Chile (ARClim) (MMA, 2020) es un proyecto del Ministerio del Medio Ambiente del Gobierno de Chile, desarrollado por el Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR2) y el Centro de Cambio Global UC, con la colaboración de otras instituciones nacionales e internacionales. Es una plataforma web con una colección de mapas de cadenas de impacto organizadas en 12 sectores (agricultura, salud y bienestar humano, bosque nativo, acuicultura, infraestructura costera, recursos hídricos, turismo, pesca artesanal, biodiversidad, plantaciones forestales, minería y energía eléctrica). Para cada cadena se despliegan mapas de la amenaza climática (A), la exposición (E) y la sensibilidad (S) del sistema afectado, con cobertura nacional y resolución comunal (o puntual en ciertas cadenas). Las tres variables (A, E, S) se combinan para determinar el riesgo debido al cambio climático para el sistema en cuestión.

El ARClim es un insumo básico utilizado en la *Guía metodológica para la consideración del cambio climático en el SEIA* de Chile, que consiste en una metodología general para analizar los efectos adversos del cambio climático sobre los componentes ambientales que son objeto de protección del sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA), y así integrar esta variable en el análisis de los impactos ambientales y riesgos, lo que deben realizar los titulares de proyectos antes de ingresar sus iniciativas al SEIA, para que esta variable esté considerada al momento de la evaluación. Además, esta guía tiene el propósito de entregar lineamientos para orientar a los elaboradores de proyectos en la forma en que se relacionarían con los planes sectoriales de mitigación y adaptación, así como con los instrumentos de gestión del cambio climático regionales y locales. El enfoque metodológico responde a la inclusión general y transversal de la variable cambio climático en la evaluación de proyectos en el SEIA, tanto en la identificación, predicción y evaluación de impactos, como en lo referido a los planes de prevención de contingencias y emergencias, como complementario a otras guías y documentos técnicos, tanto metodológicos como de criterios.

El ARClim se ha elaborado siguiendo la guía del Quinto Informe de Evaluación del grupo de trabajo II del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). La evaluación del riesgo al cambio climático se realiza en forma individual para sectores sociales, ambientales y productivos. El riesgo climático es un indicador de la magnitud del daño que podría experimentar frente a un cambio en las condiciones climáticas y para estimarlo se requiere conocer la exposición y sensibilidad del sector correspondiente y el cambio en el elemento climático al cual puede reaccionar (amenaza). La exposición y amenaza se evalúan en la condición actual. La amenaza considera el cambio del clima entre el pasado reciente (1980-2010) y el futuro mediano (2035-2065) en un escenario pesimista de emisiones de gases de efecto invernadero.

El objetivo general del ARClim es emplear un marco conceptual común y una base de datos consistente, convirtiéndose así en una herramienta importante para el diseño de políticas públicas y la implementación de medidas de adaptación.

Además de este mapa, la plataforma incluye un Explorador de Amenazas Climáticas que afectarán a Chile durante los próximos 50 años, con datos regionalizados de 5 km de resolución, proyecciones de 1970 hasta 2070, visualizaciones de mapas de más de 50 índices climáticos, datos en unidades territoriales útiles (comunas, cuencas, ciudades.), entre otros.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Ministerio del Medio Ambiente de Chile (MMA), "Atlas de Riesgos Climáticos", 2020 [en línea] https://arclim.mma.gob.cl/.

iii) *Priorización de inversiones*

Los criterios de priorización difieren según los variados objetivos y realidades de los países. Estos nacen de la "teoría de evaluación multicriterio", que comprende un conjunto de métodos, modelos y herramientas de apoyo para la toma de decisiones, aplicable no solo al análisis de inversiones, sino también a una amplia gama de problemas en la gestión pública. En todos los casos, la evaluación multicriterio sirve para dar respuesta al reconocimiento explícito de la complejidad que tienen los procesos de toma de decisiones individuales y a nivel grupal.

La priorización de una cartera de proyectos tras la evaluación técnico-económica se puede realizar con una jerarquización multicriterio. Esta metodología permite no solo contribuir a la economía maximizando el valor neto actualizado social, sino que abarca además otros criterios no cuantificables económicamente, identificando aspectos subjetivos involucrados en la toma de decisiones e incluyendo distintas visiones y objetivos de los agentes participantes, como, por ejemplo, minimizar el impacto ambiental, favorecer la descentralización territorial, considerar sinergias, contribuir al logro de un objetivo nacional, complementar con otras inversiones, redistribuir progresivamente el ingreso, incorporar a la ciudadanía, entre otros.

En general, de los planes nacionales de inversión analizados (véase el cuadro III.6), solamente en el Perú se incorporan criterios de priorización, establecidos por los ministerios para los proyectos de los sectores a su cargo. A su vez, estos criterios de priorización sectoriales son aplicables a los proyectos presentados por gobiernos regionales y locales. Antes de elaborar los criterios de priorización, los ministerios identifican las brechas sectoriales en infraestructura pública y servicios básicos de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y, a partir de los hallazgos, determinan valores que se utilizan como criterios de priorización. En otras palabras, se da un puntaje específico a proyectos que contribuyen al cierre de las brechas identificadas. Los criterios de priorización, sus pesos relativos y los puntajes obtenidos por cada proyecto de inversión se incluyen en el Programa Multianual de Inversiones del Estado (PMIE), mostrando así de una forma clara tanto la metodología como los resultados para cada proyecto. En el resto de los países se encontró que los proyectos, al evaluarse positivamente en la evaluación *ex ante*, se consideran prioritarios, es decir, todos los proyectos aprobados e incluidos en el plan de inversiones tienen la misma relevancia, siendo los ministerios quienes priorizan internamente los proyectos de acuerdo con los límites presupuestarios asignados a cada uno.

A nivel de priorización de proyectos considerando criterios de cambio climático, una de las metodologías más reconocidas para medir la sostenibilidad de la infraestructura en general pero también utilizada en Ministerios de Obras Públicas, es el sistema de evaluación, calificación y certificación de infraestructura sostenible Envision, que se presenta en detalle en la sección C.3.b.

Finalmente, cabe mencionar que, en el contexto de los planes gubernamentales para la recuperación económica tras el COVID-19, numerosos organismos multilaterales hicieron un llamado a los gobiernos para orientarlos hacia una recuperación sostenible y resiliente y para que priorizaran la inversión en diversos sectores alineados con la acción climática. Por ejemplo, la CEPAL llamó a realizar con urgencia un cambio de paradigma, dado que el actual modelo de desarrollo ha llevado a superar los límites planetarios con altos costos económicos y sociales. Destacó que los planes de reactivación abren una ventana de oportunidad para repensar el desarrollo de la infraestructura y del sistema económico, productivo, financiero, de inversión y de comercio global y regional, llamando a descarbonizar las economías, restaurar ecosistemas y valorar su aporte a la economía y la sociedad. En ese sentido, varios países de la región realizaron esfuerzos por incluir criterios de sostenibilidad, entre ellos de descarbonización y resiliencia climática, en los proyectos de inversión pública de sus paquetes de reactivación económica (véase el recuadro III.5).

Recuadro III.5
América Latina y el Caribe: planes de reactivación económica pospandemia y criterios ambientales

Diversos organismos multilaterales, entre ellos la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), han llamado a los países a orientar sus paquetes de recuperación pospandemia a una recuperación sostenible y resiliente. La CEPAL ha estado trabajando para identificar los sectores que pueden considerarse dinamizadores de una recuperación transformadora, con menor huella ambiental, con generación de empleos y al mismo tiempo con capacidad para reducir la demanda de divisas. Estos sectores contribuyen a la transición energética, sobre todo hacia energías renovables, la electromovilidad, la inclusión digital, la industria manufacturera, la bioeconomía, la economía del cuidado, la economía circular y el turismo sostenible. Para esos sectores deben formularse políticas públicas, considerando la política fiscal, social, ambiental e indiscutiblemente la política industrial y de integración, para que puedan de manera armónica avanzar hacia lo que la CEPAL ha llamado un gran impulso para la sostenibilidad.

Muchos países de la región realizaron esfuerzos por incluir criterios de sostenibilidad en sus paquetes de reactivación económica pospandemia. Por ejemplo, la Argentina publicó cinco ejes para una recuperación sostenible general: bioeconomía, economía circular, transición energética, turismo y finanzas sostenibles (Corti, 2022). Además, publicó el Plan de Desarrollo Productivo Verde, según el cual invertiría más de 10.000 millones de pesos argentinos para incorporar la sostenibilidad en la producción (Kulfas, 2021). Bolivia (Estado Plurinacional de) evaluó los cambios necesarios para una recuperación resiliente y sostenible, como la diversificación de mercados y sectores de la economía, mayor participación del sector privado para la generación de empleo, descarbonización de la economía, entre otros (Castilleja-Vargas, 2020).

Chile, por su parte, en el marco del Plan Paso a Paso Chile se Recupera, estableció que el "30% de los proyectos del plan de inversión pública contribuirán a acelerar la transición de Chile hacia un desarrollo sustentable y a la mitigación y adaptación al cambio climático" (Tabilo, 2021, pág. 26), utilizando dos criterios para identificar y clasificar proyectos en función de su sustentabilidad: i) si ayudan al cumplimiento de los compromisos establecidos en la contribución determinada a nivel nacional (CDN) y ii) si cumplen con los estándares de clasificación internacional de la Iniciativa de bonos climáticos (*Climate Bonds Initiative*) (Gobierno de Chile, 2021) (véase la sección C.3.a, donde se presenta esta metodología). Asimismo, Colombia publicó su estrategia de reactivación y repotenciación económica, sostenible y resiliente en 2021, compuesta por tres paquetes de reactivación: infraestructura y ciudades sostenibles, bioeconomía y soluciones basadas en la naturaleza (DNP, 2021). Panamá propuso fortalecer el programa Alianza por el Millón de Hectáreas, emitir bonos verdes, impulsar la transición hacia una economía circular, promover exoneraciones de impuestos a empresas que desarrollen proyectos ambientalmente sostenibles y crear ecoparques industriales, entre otros (Ministerio de Ambiente de Panamá, 2020). En países como las Bahamas, Belice, el Brasil, Costa Rica y el Ecuador, la reactivación económica sostenible e inclusiva fue impulsada en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con 140 millones, 600.000, 255 millones, 231 millones y 400 millones de dólares destinados, respectivamente (BID, 2021a, 2021b, 2021c y 2021d). Finalmente, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana forman parte del Programa de Recuperación Verde en Centroamérica, impulsado mediante un convenio entre el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Cooperación Financiera Alemana a través del Banco de Desarrollo KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) (BCIE,2022).

No obstante, el proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2021) COVID-19: Tracker de Recuperación para América Latina y el Caribe y de la Universidad de Oxford (2023) Global Recovery Observatory, Oxford University Economic Recovery Project, demuestra que en América Latina y el Caribe solo el 8% del gasto en reactivación se asocia a proyectos verdes, y este porcentaje es mucho menor cuando se compara con el gasto total posterior al COVID-19, donde los proyectos verdes representaron únicamente el 1,2%.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Corti, *Transición post COVID-19 hacia una economía verde*, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2022; M. Kulfas, "Presentación del Plan de Desarrollo Productivo Verde", Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Productivo de la Argentina, 2021 [en línea] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pe_mdp_desarrollo_productivo_verde.pdf; L. Castilleja-Vargas, "Bolivia: hacia una recuperación económica resiliente y sostenible en tiempos post COVID-19", *Documento para Discusión*, N° 797, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2020; D. Tabilo, "Bases y orientaciones para una reactivación verde basada en la naturaleza en Chile", Santiago, Ministerio del Medio Ambiente de Chile (MMA), 2021 [en línea] https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/11/Formateado-Bases-y-Orientaciones-para-una-reactivacion-basada-en-la-naturaleza.pdf; Gobierno de Chile, *Reporte de sustentabilidad: avance en la asignación de proyectos para el año 2021*, Santiago, 2021 [en línea] https://s3.amazonaws.com/gobcl-prod/public_files/Campa%C3%B1as/Chile-se-Recupera/Chile-se-recupera-2.0/210630_Reporte_Sustentabilidad_Inv_Publica_v6.pdf; Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Estrategia de reactivación y repotenciación económica sostenible y resiliente*, Bogotá, 2021; Ministerio de Ambiente de Panamá, "Propuesta para la reactivación económica ambientalmente sostenible: propuestas del Ministerio de Ambiente y la sociedad civil", Panamá, 2020 [en línea] https://planificacion.miambiente.gob.pa/wp-content/uploads/2020/09/Propuesta-de-Reactivacion-Economica-Ambiental-MIAMBIENTE.pdf; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Bahamas impulsarán el crecimiento resiliente e inclusivo con apoyo del BID", Washington, D.C., 26 de mayo de 2021 [en línea] https://www.iadb.org/es/news/bahamas-impulsaran-el-crecimiento-resiliente-e-inclusivo-con-apoyo-del-bid; *Informe de Sostenibilidad 2020*, Washington, D.C., 2021; "Brasil promoverá la recuperación económica sostenible de las MIPYME con apoyo del BID", Washington, D.C., 15 de diciembre de 2021 [en línea] https://www.iadb.org/es/news/brasil-promovera-la-recuperacion-economica-sostenible-de-las-mipyme-con-apoyo-del-bid; "Ecuador promoverá la reactivación económica con apoyo de una garantía del BID", Washington, D.C., 2 de diciembre de 2021 [en línea] https://www.iadb.org/es/news/ecuador-promovera-la-reactivacion-economica-con-apoyo-de-una-garantia-del-bid; Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), "BCIE y KFW lanzan Programa de Recuperación Verde en Centroamérica para aumentar la resiliencia de comunidades vulnerables", Tegucigalpa, 10 de noviembre de 2022 [en línea] https://www.bcie.org/novedades/noticias/articulo/bcie-y-kfw-lanzan-programa-de-recuperacion-verde-en-centroamerica-para-aumentar-la-resiliencia-de-comunidades-vulnerables; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) "COVID-19: Tracker de Recuperación para América Latina y el Caribe", 2021 [en línea] https://recuperacionverde.com/tracker-de-recuperacion/; Universidad de Oxford, Global Recovery Observatory, 2023 [base de datos en línea] https://recovery.smithschool.ox.ac.uk/tracking/.

b) Ejecución de la inversión

La etapa de ejecución de la inversión comprende todas las actividades realizadas entre el período de asignación de recursos y el fin de su construcción y puesta en marcha. En la gran mayoría de los países de la región, se han creado bancos de proyectos para formular y sobre todo ejecutar las inversiones, algunos de los cuales cuentan con mapas como mecanismos de rendición de cuentas (mapas de inversiones). Queda en evidencia así la importancia de la transformación digital de los gobiernos en apoyo de la ejecución de los proyectos de inversión pública en forma transparente, al ofrecer diversas herramientas para generar información fundamental en formatos amables para tomar mejores decisiones de inversión pública en cuanto a sus verdaderos costos asociados, lugares de emplazamiento y riesgos climáticos y las características de resiliencia de la infraestructura misma. En el cuadro III.7 se muestran las entidades ejecutoras de inversiones y en el cuadro A1.5 del anexo A1 se ofrece un panorama de los bancos de proyectos y mapas de inversiones de los países miembros de la Red SNIP en la región.

Cuadro III.7
América Latina (16 países): entidades responsables de la ejecución de las inversiones

País	Entidades responsables de la ejecución e implementación de proyectos	Acto de cierre de la obra
Argentina	Entidades de la Administración Pública Nacional (APN) registran el avance físico-financiero de los proyectos e informan al respecto en la plataforma Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) del Ministerio de Economía, que a su vez comparte esta información con el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN), hasta el momento en que se termina con la ejecución del presupuesto asignado.	No
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Las entidades ejecutoras informan mensualmente a través del Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN) sobre el avance-físico financiero del proyecto al Sistema de Gestión Pública relacionado con el presupuesto de los proyectos de inversión que han sido aprobados. Para proyectos de inversión grandes el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) realiza visitas en terreno para comprobar que el avance informado en el SISIN coincida con el avance real y elabora un informe trimestral de evaluación enviado al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para su consideración.	No
Chile	Las entidades ejecutoras registran el avance físico-financiero de los proyectos e informan al respecto en sus propios sistemas y a través del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) administrado por la Dirección de Presupuestos, que genera los informes transmitidos al Banco Integrado de Proyectos (BIP). No hay vinculación de plataformas.	No
Colombia	Es responsabilidad de las entidades públicas registrar el avance físico-financiero e informar al respecto en el Banco de Proyectos administrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y en el Sistema Integrado de Información Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ambos sistemas tienen interoperabilidad. El Banco de Proyectos también comparte información con el Sistema de Compra Pública y con los bancos de proyectos de autoridades territoriales.	No
Costa Rica	Es responsabilidad de las entidades ejecutoras de los proyectos informar sobre el avance físico-financiero de estos. Para facilitar y transparentar el seguimiento de los proyectos, MIDEPLAN ha desarrollado plataformas como el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP), que está vinculado al Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), al sistema de desastres (inventario de infraestructura dañada por desastres naturales) y al MapaInversiones. De esta manera el BPIP permite generar informes con datos de estas plataformas.	Sí
Ecuador	Es responsabilidad de las entidades ejecutoras de los proyectos informar sobre el avance físico-financiero al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y a la Secretaría Nacional de Planificación, mediante el Sistema Integrado de Gestión Financiera (eSIGEF) del MEF, que registra el avance financiero, mientras que el Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP) de la Secretaría Nacional de Planificación, además de albergar el banco de proyectos, cuenta con el módulo de seguimiento donde se registra el avance físico de los proyectos de inversión.	No
El Salvador	Las unidades ejecutoras deben informar sobre el avance físico-financiero en el Sistema de Información de Inversión Pública (SIIP). A su vez, las Unidades de Información Financiera de cada institución son responsables de informar sobre el avance en ejecución del presupuesto en la plataforma del Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) (este sistema comparte esta información con el SIIP). Los sistemas no están interconectados. A través de estas plataformas la Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP) da seguimiento al avance físico-financiero de los proyectos, y en el caso de las inversiones más importantes se realizan visitas en terreno para hacer la comprobación física y corroborar que la información comunicada corresponde al avance real.	No
Guatemala	Las entidades ejecutoras son responsables de informar sobre el avance físico-financiero del proyecto, hasta que este llega a su conclusión. Semestralmente la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) realiza visitas a una porción de proyectos para comprobar que la información comunicada por las entidades ejecutoras corresponde al avance que se observa durante las visitas. El Banco de Proyectos está vinculado con diferentes sistemas informáticos, principalmente con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), y es posible conocer el avance físico-financiero de los proyectos, así como su ubicación georreferenciada y ficha del proyecto, que incluye información general de formulación y resultados de la evaluación *ex ante*, programación de ejecución de presupuesto y fotografías de avance.	Sí
Honduras	La institución es responsable de informar sobre el avance físico y financiero del proyecto a través del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) y el Sistema Nacional de Inversión Pública de Honduras (SNIPH). Además el personal del SNIPH hace visitas para comprobar el avance físico en los proyectos más relevantes del programa de inversiones.	Sí
México	Es responsabilidad de las entidades ejecutoras informar sobre el avance físico-financiero de estos a través del Sistema de Cartera de Inversión de forma mensual en el Módulo de Seguimiento de Programas y Proyectos de Inversión (MSPPI).	No
Nicaragua	Las entidades son responsables de informar sobre el avance físico-financiero en el Sistema de Información de Inversión Pública (SIIP) y el Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera (SIGAF). El Banco de Proyectos está vinculado con el SIGAF. En el caso de los proyectos de gran envergadura la Dirección General de Inversión Pública realiza visitas físicas para comprobar que la información transmitida en el SIIP corresponde a la recolectada durante las visitas.	No
Panamá	Las entidades ejecutoras son responsables de informar mensualmente sobre el avance físico a la Dirección de Programación de Inversiones (DPI) y sobre el avance financiero a la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA) a través del sistema Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa (ISTMO). A su vez, la DPI realiza visitas a proyectos de gran relevancia para comprobar el avance físico de estos. A partir de esta información la DPI elabora mensualmente un informe para dar cuenta del avance físico-financiero de los proyectos y programas de inversión pública.	No
Paraguay	La Dirección General de Inversión Pública (DGIP) es responsable de realizar el seguimiento del avance físico-financiero. El banco de proyectos se vincula principalmente con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), desde donde se extrae información del avance financiero. El MapaInversiones también está vinculado al sistema de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), desde donde se extrae información sobre procesos de licitación y contratos vinculados a los proyectos de inversión pública. Para algunos proyectos de gran relevancia este seguimiento será acompañado de visitas en terreno de funcionarios de la DGIP, y para el resto de los proyectos este seguimiento se hace a partir de la información que transmiten las entidades, de acuerdo con la Ley de Presupuesto y la Ley de Inversión Pública en los sistemas SIAF y en el Banco de Proyectos de Inversión Pública. Existen mecanismos de transparencia, como el Banco de Proyectos y el MapaInversiones del Paraguay. En ambas plataformas se puede consultar el perfil del proyecto, conocer la fase en que se encuentra y dar seguimiento al avance físico-financiero.	Sí

País	Entidades responsables de la ejecución e implementación de proyectos	Acto de cierre de la obra
Perú	La Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI) son responsables de registrar el avance físico-financiero e informar al respecto a las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) del sector, así como a los demás sistemas dispuestos para tal fin, como el Sistema de Seguimiento de Inversiones y el Sistema Integrado de Administración Financiera para el Sector Público (SIAF-SP). A partir de la información comunicada las OPMI y la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) elaboran informes de avance físico-financiero de forma mensual y anual. Existen comités nacionales, regionales y locales que se reúnen con la finalidad de analizar el avance de los proyectos de inversión. Es posible dar seguimiento al avance de los proyectos a través del Sistema de Seguimiento de Inversiones administrado por la DGPMI. En esta plataforma se puede conocer información general del proyecto como resultados de la evaluación *ex ante*, montos de financiamiento, programación de inversiones, ubicación georreferenciada, avance físico-financiero y contratos relacionados.	Sí
República Dominicana	La entidad pública es responsable de informar sobre los avances físicos y financieros del proyecto a través de las plataformas de los SNIP, que comparte información con el Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF) y está vinculada con los sistemas de contratos y compras. La Dirección General de Inversión Pública tiene entre sus mandatos dar seguimiento a los proyectos de inversión y, en los casos de obras de gran importancia, se realizan visitas en terreno.	No
Uruguay	Los organismos públicos deben informar sobre el avance financiero de los proyectos a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), que está interrelacionado con el Banco de Proyectos. En la plataforma Observatorio Territorio Uruguay es posible dar seguimiento al avance físico-financiero de proyectos de inversión y consultar su ubicación georreferenciada, su alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la entidad responsable y fotografías del proyecto.	No

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Inversión pública", Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/inversion-publica.

Para el monitoreo de la ejecución de los proyectos de inversión financiados, se encuentra un modelo bastante común entre los países, cuyo principal actor responsable es la entidad u organismo público que elaboró el proyecto y consiguió el financiamiento, tras la evaluación positiva de parte de los SNIP. Este organismo debe llamar a las licitaciones, supervisar y verificar la realización de las obras en tiempo y forma. Esta información se comparte con los bancos de proyectos, administrados por la entidad rectora del SNIP, mediante informes periódicos compartidos entre las instituciones, pero también existen países con bancos de proyectos interconectados con los sistemas de información financiera y/o con sistemas de compras públicas, lo que agiliza aún más la operatividad del monitoreo, como, por ejemplo, en Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, la República Dominicana y el Uruguay.

En los SNIP no se describen con detalle las actividades de cierre de los proyectos; solo hay menciones en Guatemala, donde se entrega un informe de conclusión de proyecto, y en Honduras, donde se menciona un informe del alcance de las metas y el cierre físico-financiero en un módulo del banco de proyectos. Por último, en algunos países, dentro de la ejecución de los proyectos, el ente rector de los SNIP realiza visitas para comprobar en terreno la ejecución de los proyectos y corroborar que la información comunicada corresponda al avance real, generando un informe respectivo. Sin embargo, esto no ocurre en todos los proyectos, salvo los de mayor envergadura o en una muestra de estos. Se pueden encontrar visitas a terreno en Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, el Paraguay y la República Dominicana.

c) Operación y evaluación *ex post* de los proyectos de inversión pública

En los sistemas nacionales de inversión pública de los países no existen mecanismos formales de seguimiento de la etapa de operación de los proyectos, es decir, del funcionamiento de las obras de infraestructura para la prestación de los servicios para los cuales fueron construidas, dado que son de exclusiva responsabilidad de las entidades ejecutoras de las obras.

En esta etapa, además, se realiza la evaluación *ex post,* cuyo objetivo es retroalimentar y mejorar el proceso de formulación y evaluación de futuras iniciativas de inversión. En los últimos años ha surgido el interés de algunos países de la región por realizar este tipo de evaluaciones, tal como se presenta en el cuadro A1.6 del anexo A1.

La evaluación *ex post* está incluida en los marcos legales de los SNIP de la Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, México, Panamá, el Perú y la República Dominicana. Sin embargo, de los 16 países analizados, actualmente solo en 6 de ellos las evaluaciones *ex post* se consideran dentro de las responsabilidades de las autoridades rectoras de los SNIP: Chile, Colombia, Honduras, México, Panamá y Perú. En el resto de los países las dependencias tienen la facultad de decidir qué proyectos se evaluarán y qué metodologías se utilizarán para tal fin. No obstante, en algunos casos la entidad rectora del SNIP ha publicado metodologías para que las entidades ejecutoras de los proyectos realicen las evaluaciones *ex post* que consideren de importancia, como en Costa Rica, el Ecuador y el Perú, mientras que en Honduras la plataforma de información del SNIP cuenta con un módulo donde los ejecutores de proyectos obtienen el alcance de las metas y las lecciones aprendidas al concluir los proyectos. Con todo, según la información disponible, solo se registran evaluaciones *ex post* en Chile y México.

Entre las principales debilidades y oportunidades de mejora de la evaluación *ex post* en los países se encuentran las siguientes (MDSF/BID, 2021, citado en CEPAL/MDSF, 2023; MDSF, 2022):

- Las instituciones que actúan como contraparte (ejecutoras de la inversión) no siempre están disponibles para participar activamente del proceso ni están obligadas a hacerlo.
- En la práctica, los usuarios no advierten cambios evidentes que indiquen que la evaluación *ex post* se está tomando en cuenta, dado que debe haber una vinculación más concreta entre los resultados y las recomendaciones de ajustes a procesos de formulación y una mayor difusión de los productos obtenidos en la evaluación *ex post*.
- Es preciso rediseñar el rol de la evaluación *ex post*, incorporando evaluación *ex dure,* a fin de "poder realizar [durante la ejecución de la inversión] los ajustes correspondientes y evitar mayor grado de desviación entre lo formulado y ejecutado" (CEPAL/MDSF, 2023, pág. 20).

Con todo, la institucionalidad de la inversión pública cumple un papel fundamental para impulsar un crecimiento económico sostenible e inclusivo y para mitigar los efectos de la desigualdad persistente en América Latina y el Caribe. El correcto funcionamiento del ciclo de la inversión requiere un marco legal sólido en que se definan claramente las atribuciones y responsabilidades de cada parte, los plazos de cada etapa y los procesos y mecanismos de rendición de cuentas. Los sistemas nacionales de inversión pública se han ido consolidando en el tiempo.

No obstante, persisten desafíos:

- Alinear los programas de inversión con la política nacional de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Mejorar la coordinación entre el nivel central y el nivel subnacional a fin de promover un desarrollo sostenible e inclusivo en todos los territorios.
- Ampliar los espacios para la participación de los distintos actores sociales y el acceso a la información sobre inversión pública. Compartir experiencias y buenas prácticas de la región.
- Fortalecer la evaluación *ex post* y el desarrollo de metodologías específicas (por ejemplo, el precio social del carbono).
- Fortalecer las capacidades de los equipos técnicos a cargo de la inversión pública en metodologías, transparencia y participación, indicadores, monitoreo y evaluación de proyectos, entre otros.

C. Metodologías para incorporar la variable climática en el ciclo de la inversión pública

A continuación se presentan diversas metodologías para identificar y priorizar infraestructuras coherentes con la acción climática dentro del ciclo de la gestión de la inversión pública, así como su estado del arte en los países de América Latina y el Caribe. Por un lado, se presenta la metodología para internalizar las emisiones de carbono en la inversión pública y, por el otro, metodologías para incorporar criterios de resiliencia y adaptación climática. Como ya se había adelantado en secciones anteriores, todas corresponden a la fase de planificación de la inversión pública.

1. Precio social del carbono[6]

a) Aspectos metodológicos

El precio del carbono es uno de los principales instrumentos económicos para incorporar el costo social de las emisiones de gases de efecto invernadero en las decisiones de inversión, además de tener el potencial de generar ingresos fiscales. De acuerdo con la Comisión de Alto Nivel sobre los Precios del Carbono (2017), "un precio del carbono bien diseñado es una parte indispensable de una estrategia para reducir las emisiones de manera eficiente y puede complementarse [...] con la fijación de precios sombra en las actividades del sector público" (Cartes, 2021, pág. 7).

El objetivo que se persigue con la introducción de un precio o valor a las emisiones en el proceso de evaluación de las inversiones en el sector financiero o en las metodologías de evaluación de la inversión pública es incorporar un costo adicional en la valoración de los proyectos de inversión pública, de manera que se orienten hacia opciones de baja huella de carbono o huella ambiental.

Se trata de ir eliminando en el proceso de evaluación aquellas inversiones que son más baratas, pero más contaminantes o que ocasionan un mayor flujo de emisiones de carbono u otros gases de efecto invernadero. Así, al incluirse el precio del carbono, el proceso de evaluación terminará privilegiando a los proyectos de menor huella de carbono o huella ambiental y se logrará cambiar la rentabilidad de los proyectos de inversión pública a favor de aquellos que sean más bajos en emisiones (Bárcena y otros, 2020).

Según la literatura internacional, se advierten diferentes precios del carbono, con diferentes magnitudes, y países que utilizan también distintas metodologías para su estimación. Las experiencias son variadas e incluso en un mismo país se ha implementado más de un método de cálculo, como los casos de Chile y Australia. La mayoría de los países estiman un valor del precio social del carbono a nivel nacional, independientemente del sector.

Las metodologías para estimar el precio social del carbono se pueden sintetizar en tres métodos. La metodología del costo social del carbono incorpora la medición económica del daño marginal neto que cada tonelada de CO_2 emitida a la atmósfera genera a nivel global, considerando tanto los impactos positivos como los negativos. La estimación del costo social del carbono implica trabajar con los modelos de evaluación integrada, dentro de los que se destacan el dynamic integrated climate-economy (DICE), framework for

[6] Esta sección se basa principalmente en las presentaciones de Jimy Ferrer (Unidad de Economía del Cambio Climático de la CEPAL), y José Reyes (División de Evaluación Social de Inversiones del Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile), incluidas en el documento de conferencias del Décimo Seminario de la Red SNIP (CEPAL, 2023e).

uncertainty, climate framework for uncertainty, negotiation and distribution (FUND), y policy analysis of the greenhouse effect (PAGE) (Nordhaus, 2010; Anthoff y Tol, 2013a y 2013b; Hope, 2013). Estos modelos interrelacionan trayectorias de variables socioeconómicas, climáticas y de impactos del cambio climático para medir el daño causado por cada tonelada adicional de CO_2 emitida a la atmósfera. Los modelos de evaluación integrada exigen gran cantidad de información y de capacidad computacional; sin embargo, actualmente están instalados en una plataforma que puede usarse para calcular el precio social del carbono aplicable en cada contexto nacional. Para ello es preciso utilizar parámetros, tales como la tasa social de descuento, que afectan el resultado final de cálculo del precio social del carbono.

Otra metodología existente se refiere al costo de mitigación para lograr un objetivo de política pública. Esto corresponde al cálculo del precio social del carbono que resulta acorde para cumplir un objetivo de política, por ejemplo, las reducciones de emisiones de carbono necesarias para alcanzar la meta señalada en las contribuciones determinadas a nivel nacional. Esta metodología requiere de información detallada, como las curvas de costos marginales de abatimiento y presupuestos de carbono.

Una tercera metodología es la llamada formulación de políticas con base empírica, que consiste en definir el precio social del carbono sobre la base de: i) la experiencia de otros países, es decir, tomar el precio social del carbono que ya ha sido calculado para otros países, ii) la revisión de la literatura internacional, usando los valores de base disponibles en estudios internacionales, como los del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) o los de la Comisión de Alto Nivel sobre los Precios del Carbono y iii) las recomendaciones de organismos internacionales, que consiste en usar los valores estimados por organismos internacionales, para luego hacer la adaptación al país de interés. Esta metodología se ha aplicado en países como el Canadá, donde se decidió no realizar estimaciones propias (lo que requiere tiempo y recursos) sino utilizar el resultado de los modelos que ya se habían estimado para los Estados Unidos en 2016 y ajustarlos a la moneda nacional y a la paridad del poder adquisitivo[7].

El IPCC, en uno de los capítulos de su informe de evaluación de 2023, destaca que, para limitar el calentamiento a 2 °C, los costos marginales de reducción del carbono en 2030 deberían ser de 60 a 120 dólares por tonelada de carbono y de 170 a 290 dólares por tonelada de carbono para limitar el calentamiento a 1,5 °C (IPCC, 2023), demostrando la magnitud que está proponiendo la ciencia para avanzar hacia los objetivos climáticos. Por otra parte, en el estudio de la Comisión de Alto Nivel sobre los Precios del Carbono se indica que los precios del carbono podrían estar entre los 40 y 80 dólares por tonelada de carbono (Comisión de Alto Nivel sobre los Precios del Carbono, 2017).

Lo importante es enviar una señal respecto de lo que se necesita para que las inversiones se encaminen hacia un estilo de desarrollo más bajo en carbono, pues aumentar la descarbonización en América Latina y el Caribe va a requerir trabajar en sectores clave que permitan direccionar la inversión y el cambio estructural a fin de aminorar esa tensión entre el crecimiento para generar más empleo y la generación de menos emisiones de carbono.

b) El precio social del carbono en el contexto de la inversión pública en América Latina y el Caribe

Se presentan a continuación los casos de Chile y el Perú, países que ya emplean metodologías para la estimación del precio social del carbono en sus procesos de evaluación de proyectos de inversión. También se presenta el caso de Costa Rica, país que hace poco tiempo cuenta con la estimación del precio social del carbono,

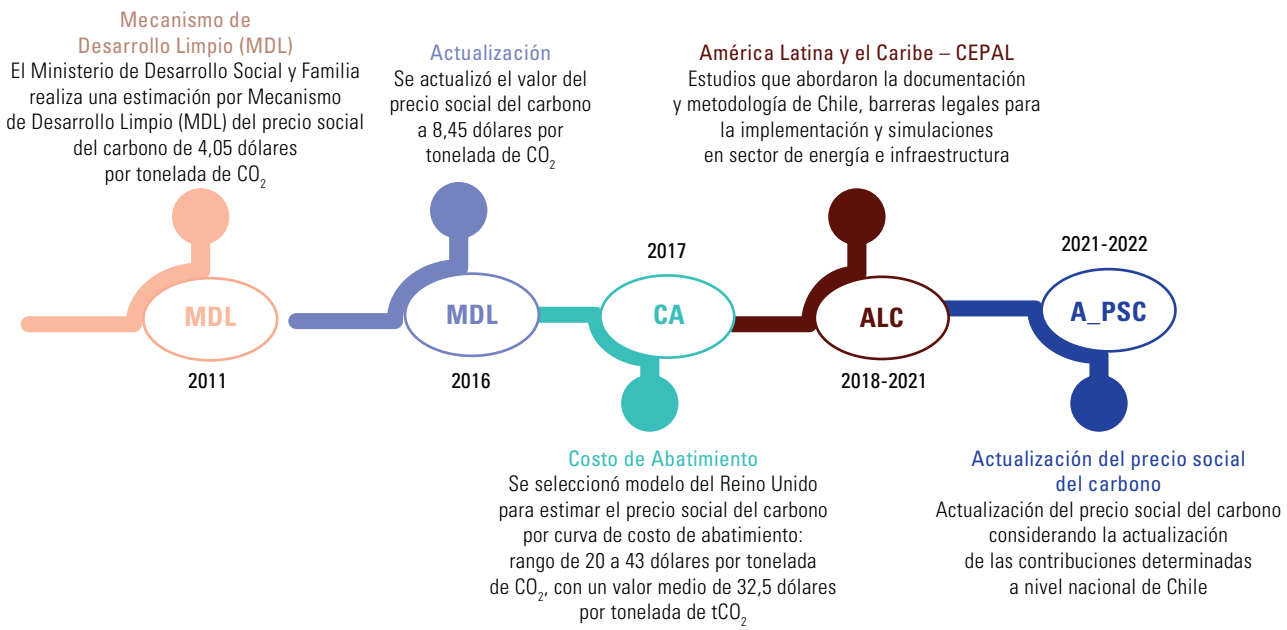
[7] Una explicación detallada de las metodologías se encuentra en Pica y otros (2023).

realizada en el marco de la iniciativa regional de CEPAL "Precio social del carbono en la evaluación de los proyectos de inversión pública en América Latina y el Caribe". En la región además están los casos de Nicaragua y la República Dominicana, que ya han calculado su precio social del carbono, y Honduras, que está en proceso de estimación.

i) *Chile*

La experiencia en la determinación de un precio social del carbono en Chile partió en 2011 con una estimación basada en el mecanismo del mercado de bonos de carbono, que resultó en un precio aproximado de 4,05 dólares por tonelada de CO_2. Luego, en 2016, se utilizó el mismo enfoque y se llegó a un precio de 8,45 dólares por tonelada. En 2017 se realizó un estudio para adoptar un mejor enfoque metodológico y se seleccionó el modelo del Reino Unido, en que se define el precio que permite alcanzar un objetivo de política pública, considerando los compromisos asumidos por los países que forman parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, específicamente las contribuciones determinadas a nivel nacional vigentes en ese entonces para el país, resultando un valor en el rango de 20 a 43dólares por tonelada de CO_2, con un valor medio de 32,5 dólares por tonelada de CO_2 (véase el diagrama III.2).

Diagrama III.2
Chile: experiencia en la determinación del precio social del carbono



Fuente: V. Torres y D. Arenas (eds.), "Décimo Seminario de la Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe", *serie Seminarios y Conferencias,* N° 103 (LC/TS.2023/110), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

A partir de esta experiencia y durante los años siguientes, se hizo un trabajo en conjunto con la CEPAL, consistente en la sistematización de la experiencia chilena en un documento en que se ofrece una guía para evaluar la pertinencia de su aplicación en los demás países. A partir de finales de 2021 y en la actualidad, se está realizando una actualización usando el mismo método de mitigación sobre la base de política pública, con las nuevas contribuciones determinadas a nivel nacional que definió el país.

La aplicación de la metodología en la evaluación de proyectos de inversión comenzó en 2015 con la incorporación del concepto de eficiencia energética en los proyectos de edificación pública. Con este fin, se desarrolló una herramienta llamada Eficiencia Energética y Costos Sociales en Proyectos de Edificación (ECSE), consistente en una planilla que permite estimar beneficios por eficiencia energética en las edificaciones públicas. En 2017 se logró incorporar esta herramienta de manera explícita en la metodología de proyectos de transporte interurbano y de transporte ferroviario, esta última no como un método de estimación, sino como un componente que pudiera incluirse en 2018, año en el cual la metodología se formalizó de manera transversal para toda la infraestructura de edificación pública y se incorporó en los términos de referencia de la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, institución rectora y facilitadora del diseño y construcción de la edificación pública a nivel de los gobiernos subnacionales y locales. En 2019 se incluyó el precio del carbono en metodologías de preparación y evaluación social de proyectos de agua caliente sanitaria domiciliaria y en edificación pública, así como en el proyecto "Estadio Nacional cero emisiones". Finalmente, en 2022 se desarrolló un instructivo metodológico en que se ofrece una aproximación funcional para la incorporación de contaminantes en el transporte vial urbano. Esta aproximación es lo suficientemente flexible para otros proyectos del sector del transporte, en especial el transporte ferroviario, y recientemente fue agregada a la metodología de gestión integral de residuos sólidos domiciliarios y asimilables.

Actualmente los Ministerios del Medio Ambiente, de Hacienda y de Energía, con el apoyo técnico de la CEPAL, trabajan en conjunto para determinar el precio social del carbono, sobre la base de las contribuciones determinadas a nivel nacional definidas en 2020. Se utiliza el método de costo de mitigación para alcanzar un objetivo de política pública (precio sombra de los costos marginales de mitigación, sujeto a una restricción presupuestaria de carbono), la misma aproximación utilizada en la última actualización del precio social del carbono. Los escenarios considerados son un resumen de las contribuciones determinadas a nivel nacional planteadas por Chile, en que se definen tres objetivos: la meta hasta 2030, un presupuesto de carbono 2020 y 2030, y la meta de carbono neutralidad hasta 2050, con sus respectivas emisiones de línea base, la meta de emisiones y la meta de reducción con respecto al escenario base.

La CEPAL no recomienda la aplicación directa del método de costo de mitigación para el cálculo del precio social del carbono en Chile debido a que dos de los tres objetivos no se pueden alcanzar con las contribuciones determinadas a nivel nacional 2020, y no es recomendable utilizar el precio social del carbono del objetivo "meta al 2030", pues es la política pública más difícil de cumplir. Si se considera el precio social calculado por este método, debería ser en torno a los 600 dólares por tonelada, lo que generaría un impacto político relevante, mientras que si se consideran las curvas marginales de costo de abatimiento agrupadas por medidas para los objetivos "presupuesto de carbono 2020-2030" y "meta carbono neutralidad al 2050", el resultado sería un precio social del carbono mayor o igual a 588 dólares por tonelada de CO_2.

Recientemente el Ministerio del Medio Ambiente fortaleció la contribución determinada a nivel nacional incluyendo metas asociadas al metano, lo que implica un cambio en la curva de costo de abatimiento, por lo que se espera –en una segunda fase– incorporar estos ajustes para realizar una nueva estimación, iterando todas las variables, a fin de modificar todas las estimaciones de manera significativa.

En consecuencia, el desafío es lograr una estimación del precio social del carbono que responda a las nuevas contribuciones determinadas a nivel nacional definidas por Chile y que sea funcional al objetivo de política pública. Según los resultados preliminares obtenidos, surge la alternativa de plantear un precio social del carbono escalonado, que permita una transición gradual hacia el precio que requiere el objetivo de política,

privilegiando primero los sectores donde más se generan emisiones, en especial el sector del transporte, y posteriormente los otros sectores, para en algún período de tiempo relativamente corto, llegar a estandarizar este nuevo valor. Además, también se piensa explorar los siguientes métodos de estimación del precio social del carbono: costo social del carbono; costo de mitigación para alcanzar un objetivo de política pública (volver a iterar); formulación de políticas con base empírica; utilización de índices de referencia sobre la base del PIB per cápita; uso de la última actualización del precio social del carbono de los Estados Unidos (IWG, 2021); aplicación de la recomendación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2022), e implementación del análisis multicriterio (experiencia de Costa Rica).

Actualmente, el Ministerio de Hacienda, junto con dependencias de otros sectores, analiza qué alternativa se va a implementar para responder finalmente a la emergencia climática y honrar los compromisos de Chile y su gobierno, entre cuyas prioridades se encuentra la inversión verde y resiliente y la incorporación del uso del precio social del carbono de manera transversal en el Sistema Nacional de Inversiones, lo que implica estudiar los impactos de las iniciativas de inversión en los distintos sectores.

En ese sentido, la Ley Marco de Cambio Climático, aprobada recientemente en el país, establece esa obligación del Sistema Nacional de Inversiones chileno, por lo que es una tarea que se debe enfrentar con fuerza. Dado que se trata de temáticas relativamente nuevas y emergentes, se plantea el desafío de nivelar conocimientos entre las distintas organizaciones del sector público y privado, a fin de incorporar estos lineamientos de manera eficaz en la evaluación de las inversiones.

ii) *Perú*

En el Perú, con la actualización en 2022 de su "Guía general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión", se incorporó la valorización de externalidades, entre las cuales se encuentran las emisiones de carbono, a través de la asignación de valor (monetización) a las variaciones de emisiones de gases de efecto invernadero —en su equivalente en dióxido de carbono— que se generan cuando se ejecutan proyectos de inversión de determinadas tipologías.

El Perú utilizó la metodología del costo social del carbono, consistente en el cálculo e incorporación del precio social del carbono en las evaluaciones socioeconómicas, específicamente en los beneficios y costos sociales por disminuir o aumentar las emisiones de gases de efecto invernadero. En la "Nota técnica para el uso del precio social de carbono en la evaluación social de proyectos de inversión" se establece el procedimiento general para calcular las externalidades positivas y negativas del precio social del carbono, que consta de los siguientes pasos:

- Se identifica si la producción del bien o servicio del proyecto de inversión está relacionada con la emisión de gases de efecto invernadero.
- Se cuantifica la oferta y/o demanda del servicio que se pretende intervenir con el proyecto de inversión.
- Se cuantifica la emisión de gases de efecto invernadero sin el proyecto de inversión.
- Se cuantifica la emisión de gases de efecto invernadero con el proyecto de inversión.
- Se valorizan los incrementos (costos) o reducciones (beneficios) de los gases de efecto invernadero.

Entre los tipos de proyectos en que se debe aplicar esta nota técnica están los relativos a la generación de energía eléctrica, el transporte ferroviario, el transporte público urbano masivo, el transporte fluvial, los gasoductos, el abastecimiento de agua potable, el tratamiento de aguas residuales, el tratamiento de residuos sólidos, los ecosistemas forestales degradados, el apoyo al desarrollo productivo en caso de cambio de cédula de cultivos, la recuperación de ecosistemas degradados y todos los proyectos de inversión que tengan como externalidades la emisión de gases de efecto invernadero.

iii) *Costa Rica*

En Costa Rica el proceso de determinación del precio social del carbono comenzó en 2018 en el marco de la Red SNIP, con el apoyo técnico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del programa EUROCLIMA+, en el que participaron cinco países (Chile, Costa Rica, Nicaragua, Panamá y Honduras).

Posteriormente, tras la pandemia, se retomó el tema con el apoyo técnico de la CEPAL y la Red SNIP y con la participación de otros cuatro países: Chile, Nicaragua, Perú y República Dominicana. En el caso de Costa Rica se trabajó inicialmente en un proceso de investigación que generara las condiciones de implementación, para luego pasar al cálculo y definición del precio social del carbono.

Se identificaron tres métodos: 1) Cálculo del costo social del carbono, 2) Costo de mitigación para alcanzar objetivos de política pública y 3) Formulación de políticas con base empírica. Todos ellos llevan al mismo resultado, pero con abordajes diferentes. Cada uno de estos métodos tiene requerimientos específicos y diferenciados en cada país en función del desarrollo y la necesidad de información y así se define el más adecuado.

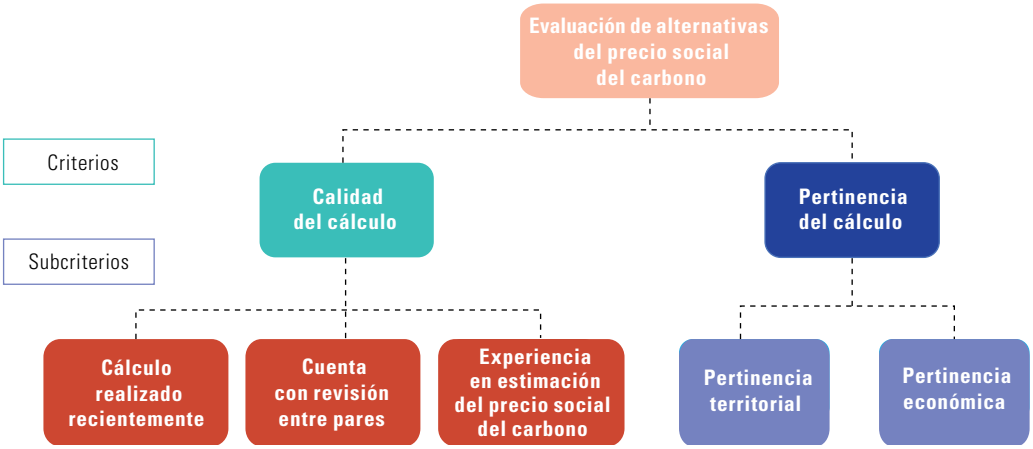
Para seleccionar la alternativa metodológica recomendable para Costa Rica, se utilizó el análisis multicriterio, jerárquico y estructurado, que permite tomar decisiones entre múltiples alternativas y comparar la relevancia de elementos cualitativos y cuantitativos para hacer una priorización.

Se utilizó como fuente de información la experiencia del cálculo del precio social del carbono recogida en 38 estudios de países y se establecieron los criterios y subcriterios con el apoyo de expertos, cuantificando así el desempeño de cada una de esas experiencias, a fin de determinar la que más se acercaba al caso de Costa Rica.

Los criterios utilizados fueron la calidad y pertinencia del cálculo. Los subcriterios correspondientes a la calidad del cálculo fueron si existe un cálculo realizado recientemente, para ver qué tan actualizado está; si cuenta con revisión de pares, para garantizar la visión experta dentro de la propuesta y que sea consistente con las buenas prácticas a nivel internacional, y la experiencia en la estimación del precio social del carbono en cuanto a la utilización de diferentes metodologías (véase el diagrama III.3). También se consideró el criterio de la pertinencia del cálculo, desde el punto de vista territorial y económico. El resultado de la aplicación de todo el instrumental de la evaluación multicriterio arrojó que la mejor alternativa para Costa Rica era la formulación de políticas con base empírica, considerado el mejor método para cumplir con sus objetivos. El resultado permitió obtener una metodología general, una metodología nacional específica para Costa Rica y todo el instrumental para el cálculo del precio social del carbono.

Finalmente, la aplicación de la metodología de cálculo arrojó un precio social del carbono de 40 dólares por tonelada de carbono, que deberá actualizarse al menos cada cinco años.

Diagrama III.3
Costa Rica: criterios y subcriterios para definir la metodología de cálculo del precio social del carbono



Fuente: V. Torres y D. Arenas (eds.), "Décimo Seminario de la Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe", *serie Seminarios y Conferencias,* N° 103 (LC/TS.2023/110), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

2. Metodologías de evaluación del riesgo de desastre

Uno de los efectos del cambio climático es el aumento de la frecuencia e intensidad de los desastres naturales, especialmente en las regiones más vulnerables, como es el caso de América Latina y el Caribe. Estos desastres afectan directamente las inversiones públicas, ya que ocasionan fuertes pérdidas económicas por la reparación o reposición de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos.

En los sistemas nacionales de inversión pública de América Latina y el Caribe hay conciencia de los efectos y pérdidas económicas, sociales y ambientales que provoca el aumento de los desastres naturales en la región, por lo cual en los últimos años, en el marco de la Red SNIP, se ha estado trabajando en forma sostenida y colaborativa en el tema, que ha recibido creciente atención en los seminarios e intercambios realizados entre los países de la región y ayuda de instituciones internacionales como el programa EUROCLIMA, la CEPAL, el BID y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Gracias a esta ayuda se han podido adoptar diferentes medidas para enfrentar esta problemática y propender al desarrollo de una inversión sostenible y resiliente, las que se presentan en el cuadro III.8.

Se identifican 13 países que han adoptado medidas o cuentan con instrumentos para enfrentar los riesgos de desastres y adaptarse a los efectos del cambio climático en los procesos de inversión pública, con enfoques y objetivos diferentes, según se describe brevemente a continuación (véase el cuadro A1.7 del anexo A1).

El principal enfoque encontrado apunta a aminorar los daños y pérdidas que ocasionaría un evento de riesgo en términos de población, infraestructura y servicios, disminuyendo la exposición a la amenaza mediante la adopción de medidas como la relocalización de un proyecto, o aumentando la resiliencia al reducir su vulnerabilidad con medidas de gestión del riesgo, como adaptar la infraestructura, adoptar planes de contingencia o incorporar medidas de mitigación, que permitirán atenuar el impacto del riesgo asociado a los desastres. Dichas medidas se toman sobre todo en la etapa de preinversión, específicamente en la fase de formulación de los proyectos, desde el punto de vista del análisis de la localización y del diseño técnico.

Cuadro III.8
América Latina (13 países): incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la inversión pública

País	Gestión del riesgo de desastres
Chile	Metodología de evaluación socioeconómica de proyectos aplicada a proyectos de inundaciones, proyectos de defensas fluviales y aguas lluvias Metodología complementaria para la evaluación del riesgo de desastres en proyectos de infraestructura pública
Colombia	Caja de herramientas metodológicas para la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los proyectos de inversión pública Guía con lineamientos para incorporar el análisis del riesgo de desastres en proyectos de acueducto, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales para municipios de categoría 4, 5 y 6 Guía para incorporar la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático durante la formulación de proyectos de inversión pública Orientaciones para incorporar la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático en el ciclo del proyecto de inversión pública Metodologías para desarrollar análisis y evaluación del riesgo de desastres
Costa Rica	Metodología de análisis de amenazas naturales para proyectos de inversión pública en etapa de perfil
Ecuador	Guía para la incorporación de la variable riesgo en la gestión integral de nuevos proyectos de infraestructura
Guatemala	Análisis de Gestión del Riesgo en Proyectos de Inversión Pública (AGRIP)
Honduras	Método para reducir la vulnerabilidad en proyectos de infraestructura, blindaje de proyectos Manual para la evaluación de riesgo del emplazamiento y del medio construido
México	Guía técnica para la inclusión de aspectos de gestión del riesgo de desastres y cambio climático en la evaluación socioeconómica de proyectos
Nicaragua	Guía de evaluación económica de la inclusión de la variable riesgo de desastres en la inversión pública del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC)
Panamá	Estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres (en proceso)
Paraguay	Guía práctica para la formulación del estudio ambiental en proyectos de inversión pública
Perú	Guía general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión
República Dominicana	Guía metodológica general para la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública (incluye gestión del riesgo de desastres)
Uruguay	Guía metodológica para la incorporación del blindaje climático y evaluación de riesgos de inundación

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Inversión pública", Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/inversion-publica.

En países como Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana se han desarrollado metodologías de evaluación de riesgos para los distintos tipos de desastres, que deben aplicarse de manera complementaria al análisis técnico y económico de proyectos que ingresan a los sistemas nacionales de inversiones. Si bien cada metodología cuenta con sus particularidades, la mayoría tiene en común la identificación, cuantificación y evaluación de los potenciales riesgos de desastres, generalmente a partir del apoyo de algún instrumento que defina las vulnerabilidades, como, por ejemplo, un mapa de riesgos para identificar y evaluar las opciones de medidas que permiten disminuir el nivel de riesgo de las distintas alternativas de proyecto. El costo de estas medidas debe calcularse e incorporarse en el flujo de evaluación de los costos de inversión, costos de operación y mantenimiento, y en las evaluaciones socioeconómicas de costo-eficiencia, o costo-beneficio, según corresponda por el tipo de proyecto, de manera que se asegure el presupuesto para su ejecución y se evalúe la rentabilidad de los proyectos considerando los costos asociados a la prevención de los desastres.

En países como México, Panamá y el Perú, no solo se ha incorporado el análisis del riesgo de desastres, sino que también se incluye la identificación de los efectos adversos y de las medidas de mitigación relacionadas con el cambio climático, específicamente la generación de gases de efecto invernadero, que se consideran igualmente en las evaluaciones socioeconómicas.

Un segundo enfoque encontrado en los países es la identificación de los eventos de desastres más relevantes, sobre los cuales se han definido metodologías para determinar si los proyectos afectan dicha recurrencia y magnitud, así como las medidas necesarias para disminuir los riesgos, como ocurre con los eventos de inundaciones en Chile y el Uruguay.

Otra manera de enfrentar el problema ha sido la determinación de ciertas metodologías para incorporar la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en sectores que contribuyen a generarlo, como los proyectos de desarrollo productivo, generación de energía, infraestructura vial y agua potable en Nicaragua; los proyectos de acueductos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en Colombia, los proyectos de transición energética en edificios públicos, proyectos de agua potable y de saneamiento en México, y los proyectos de generación de energía, plantas de tratamiento y residuos sólidos en el Perú.

Un avance particular se encontró en el Paraguay, que formuló una guía para orientar a los organismos y entidades del Estado proponentes de proyectos de inversión pública respecto de los criterios mínimos en materia ambiental en el marco del otorgamiento del Dictamen de Admisibilidad de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social en el proceso del Sistema Nacional de Inversión Pública. Se incorpora no solo un análisis de riesgo, sino también los posibles impactos del proyecto sobre el ambiente en general y los planes y programas de las medidas de prevención, mitigación y/o compensación, en concordancia con los impactos ambientales descritos anteriormente.

Por su parte, Colombia, en un ejercicio conjunto entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo de la GIZ, desarrolló entre 2019 y 2021 una caja de herramientas metodológicas para orientar la incorporación de los análisis del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en los proyectos de inversión pública de Colombia, consistente en una serie de documentos técnicos metodológicos, con distintos objetivos y características, para incorporar la gestión del riesgo de desastre y adaptación al cambio climático en las varias etapas del proceso de formulación y evaluación de los proyectos de inversión ("Orientaciones para formular proyectos de inversión en gestión del riesgo"; "Metodología para evaluar los riesgos de desastres"; "Análisis de riesgos de desastres"; "Protocolo de verificación"; y "Anexo sectorial").

3. Metodologías de priorización de inversiones con atributos climáticos

a) Iniciativa de bonos climáticos (*Climate Bonds Initiative*)

La Iniciativa de bonos climáticos (*Climate Bonds Initiative)* o bonos verdes es una organización internacional que canaliza las inversiones que contribuyen al desarrollo sostenible, ayudando a bajar las emisiones de carbono y a desarrollar la capacidad de resiliencia al cambio climático. La Iniciativa fue lanzada en 2009 en el 15° período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Copenhague, y su financiamiento proviene de organizaciones públicas y sin fines de lucro, bancos y empresas privadas. Su objetivo es desarrollar un mercado de bonos verdes y climáticos, grande y líquido, para apoyar a que los gobiernos busquen mayores inversiones para cumplir con sus metas en pro de la lucha contra el cambio climático. Dicha Iniciativa se divide en tres líneas de trabajo: inteligencia de mercado, desarrollo de un estándar de confianza y modelos de políticas y asesoramiento (Climate Bonds Initiative, 2023b)[8].

La Iniciativa tiene estándares y ofrece un mecanismo de certificación voluntaria para las inversiones que abordan el cambio climático y que son consistentes con el Acuerdo de París (Climate Bonds Initiative, 2023[a]) para que sean sujeto de financiamiento bajo

[8] Véase más información en Climate Bonds Initiative (2023b).

la emisión de este tipo de bonos. Existen dos niveles de certificación: Nivel 1 Alineado, que incluye entidades, instrumentos de deuda o activos que ya están alineados con el objetivo de 1,5°C; y Nivel 2 Transición, que se refiere a aquellas entidades e instrumentos de deuda vinculados a la sostenibilidad que predicen que estarán alineados con el objetivo de 1,5°C en 2030.

Para obtener la certificación, se deben revisar los requisitos de las cuatro áreas disponibles para la certificación. En primer lugar, se debe asegurar que el uso de los ingresos de los instrumentos de deuda que se asignan a proyectos y actividades cumpla con los criterios señalados del sector. Asimismo, la certificación de los activos también debe estar alineada con dichos criterios. Tercero, la certificación de personas jurídicas no financieras se refiere a: i) que las personas jurídicas que proporcionan bienes y servicios no financieros incluyan entidades con metas de desempeño ambiciosas de mitigación climática, cumplan con los criterios señalados del sector o estarán alineados con dichos criterios en 2030 y tienen planes de transición que satisfacen los requisitos de divulgación, y ii) que los instrumentos de deuda de propósito general emitidos por entidades certificadas cumplan con los requisitos anteriores. Por último, se pueden certificar los instrumentos de deuda vinculados a la sostenibilidad que son de propósito general cuyas características financieras o estructurales pueden variar si el emisor alcanza los objetivos de rendimiento predefinidos. Los emisores de estos certificados están sujetos a los mismos requisitos que las entidades certificadas.

Todos los criterios o sectores de inversión tienen un determinado alcance para la mitigación, la adaptación y la resiliencia climática, ya sea en forma total o parcial (véase el cuadro III.9). Si el criterio se aborda de forma parcial, significa que hay ciertos ítems del criterio que no pueden recibir la certificación. Los criterios de los sectores y respectivos alcances se resumen en el cuadro III.9.

Cuadro III.9
Iniciativa de bonos climáticos (*Climate Bonds Initiative*): criterios de inversión y alcances ambientales para recibir la certificación

Criterio	Alcance ambiental
Energía solar	Mitigación de cambio climático
Energía eólica	Mitigación de cambio climático
Energía geotérmica	Mitigación de cambio climático
Energía hidroeléctrica	Mitigación, adaptación y resiliencia climática
Energía renovable marina	Mitigación, adaptación y resiliencia climática
Redes eléctricas y almacenamiento	Mitigación, adaptación y resiliencia climática
Bioenergía	Mitigación, adaptación y resiliencia climática
Transporte bajo en carbono	Mitigación de cambio climático
Envíos	Mitigación de cambio climático
Agricultura	Mitigación, adaptación y resiliencia climática
Silvicultura, conservación y restauración de tierras	Mitigación, adaptación y resiliencia climática (parcial)
Infraestructura de agua	Mitigación, adaptación y resiliencia climática (parcial)
Agricultura protegida en México	Mitigación, adaptación y resiliencia climática (parcial)
Edificios	Mitigación, adaptación y resiliencia climática (parcial)
Cemento	Mitigación, adaptación y resiliencia climática
Acero	Mitigación, adaptación y resiliencia climática
Químicos básicos	Mitigación, adaptación y resiliencia climática
Producción de hidrógeno	Mitigación, adaptación y resiliencia climática
Gestión de residuos	Mitigación, adaptación y resiliencia climática (parcial)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Climate Bonds Initiative, "Sector riterio available for certification" [en línea] https://www.climatebonds.net/standard/available.

Para cada criterio, existe un documento detallado (Climate Bonds Initiative, 2023c) que explica el propósito, el alcance, lo que se puede certificar bajo ese criterio, documentos de apoyo, activos y actividades con y sin derecho a la certificación, entre otros. De esta forma, el proceso de certificación se construye sobre la base del cumplimiento de criterios y requisitos detallados para cada sector.

En la región, nueve países han recibido la certificación de la Iniciativa para bonos o préstamos para inversión: Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú y República Dominicana. De estos, el único país con bonos soberanos es Chile, cuyo gobierno ha emitido siete. El bono de Costa Rica fue emitido por el Instituto Costarricense de Electricidad, un proveedor administrado por el Gobierno de Costa Rica (véase más información sobre el panorama de emisiones de bonos verdes en América Latina y el Caribe en la sección C.4.a del capítulo II de presupuesto. Más aún, Chile utilizó la metodología de la Iniciativa de Bonos Climáticos para la identificación de los proyectos de infraestructura en el marco del Plan Paso a Paso Chile se Recupera, que estableció que el "30% de los proyectos del plan de inversión pública contribuirán a acelerar la transición de Chile hacia un desarrollo sustentable y a la mitigación y adaptación al cambio climático" (Tabilo, 2021, pág. 26).

b) Envision

La metodología Envision es un marco para la planificación, diseño e implementación de infraestructuras sostenibles y resilientes lanzada en 2012 por el Programa Zofnass para Infraestructura Sostenible de la Escuela de Posgrado de Diseño de la Universidad de Harvard y el Instituto de Infraestructura Sostenible (ISI).

De acuerdo con el Instituto de Infraestructura Sostenible, la metodología, que actualmente cuenta con 64 indicadores cuantitativos y cualitativos, puede emplearse durante todo el ciclo de vida de un proyecto, es decir, en la planificación, diseño, implementación y evaluación, y aplicarse a todo tipo y tamaño de proyecto de infraestructura, ya sea pública o privada (ISI, 2018). En la planificación, se puede usar para evaluar la valorización de la comunidad donde se hará el proyecto y generar consenso sobre la opción de proyecto más sostenible. En el diseño, los indicadores sirven para evaluar si el proyecto tiene un impacto negativo o positivo en el desarrollo sostenible y qué se puede hacer para mejorar. En la implementación, se utiliza para asegurar el efectivo cumplimiento de los indicadores, mediante la medición y documentación del alcance sostenible del proyecto. Por último, en la evaluación, la metodología ofrece transparencia en el proceso para que la comunidad pueda apoyar el proyecto, valorarlo y formular recomendaciones de mejores prácticas en futuros proyectos de infraestructura pública.

Así, entre los principales beneficios del uso de Envision para evaluar proyectos de infraestructura pública se destaca la viabilidad a largo plazo gracias a una mayor resiliencia y preparación; costos más bajos a través de la gestión y la colaboración de las partes interesadas; reducción de los impactos negativos en la comunidad y el medio ambiente; potencial para ahorrar dinero a los propietarios con el tiempo a través de la eficiencia; credibilidad de un sistema de calificación de terceros, y mayor confianza y participación públicas en la toma de decisiones (ISI, 2018, pág. 10).

Los 64 indicadores (llamados créditos) cualitativos y cuantitativos de sostenibilidad y resiliencia están agrupados en cinco categorías: Calidad de vida, Liderazgo, Asignación de recursos, Mundo natural y Clima y resiliencia. Cada uno de los créditos tiene su título y número de identificación, objetivo, métrica, total de puntos posibles, nivel de cumplimiento, descripción, mejora del rendimiento, criterios de evaluación y guía para la revisión de la documentación y criterios Envision relacionados. Por último, la suma de los puntos posibles de cada crédito se materializa en una tabla de puntos, según el nivel

de cumplimiento, de todos los créditos en las cinco categorías. Los niveles de cumplimiento están asociados a cinco distinciones otorgadas por el Instituto de Infraestructura Sostenible: Verificado (20%), Plata (30%), Oro (40%) y Platino (50%) (ISI, 2018).

La categoría que tiene directa relación con el cambio climático es Clima y resiliencia, que se divide en dos subcategorías: Emisiones y Resiliencia.

i) **Emisiones**: promover el conocimiento y el entendimiento de las emisiones dañinas y el impacto del carbono durante el ciclo de vida de un proyecto, mediante tres créditos: reducir el carbono neto incorporado, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y reducir las emisiones de contaminantes del aire.

ii) **Resiliencia**: enfrentar riesgos de corto y largo plazo, como, por ejemplo, inundaciones o el cambio climático. Consta de seis créditos: evitar el desarrollo inadecuado, evaluar la vulnerabilidad al cambio climático, evaluar los riesgos y la resiliencia, establecer objetivos y estrategias de resiliencia, maximizar la resiliencia y mejorar la integración de la infraestructura, e innovar o superar los requisitos de crédito, que es un crédito transversal, no obligatorio pero que da puntos extra para todas las categorías. Las métricas asociadas a cada crédito figuran en el cuadro III.10.

Cuadro III.10
Envision: métricas asociadas a los créditos de la categoría Clima y resiliencia

Crédito	Métrica
CR1.1 Reducir el carbono neto incorporado	Porcentaje de reducción del carbono neto incorporado de los materiales
CR1.2 Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero	Porcentaje de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero durante la explotación
CR1.3 Reducir las emisiones de contaminantes del aire	Reducción de los contaminantes del aire en comparación con la línea de base
CR2.1 Evitar el desarrollo inadecuado	Grado en el que el proyecto está diseñado y/o destinado a evitar o mitigar los riesgos relacionados con la ubicación
CR2.2 Evaluar la vulnerabilidad al cambio climático	Alcance y exhaustividad de la evaluación de la vulnerabilidad al cambio climático
CR2.3 Evaluar los riesgos y la resiliencia	Alcance y exhaustividad de la evaluación de riesgos y resiliencia frente a los múltiples peligros
CR2.4 Establecer objetivos y estrategias de resiliencia	El grado en el que los objetivos de resiliencia se extienden desde los compromisos iniciales hasta las metas cuantificables del proyecto, los planes de la explotación a largo plazo y los planes de desarrollo de toda la comunidad
CR2.5 Maximizar la resiliencia	El grado en que el proyecto incorpora elementos para aumentar la durabilidad, la capacidad de resistir a los riesgos y la prolongación de la vida útil
CR2.6 Mejorar la integración de la infraestructura	El grado en el que el proyecto se integra en otros sistemas conectados, cuando sea beneficioso y apropiado, para aumentar la resiliencia y el rendimiento de los sistemas
CR0.0 Innovar o superar los requisitos de los créditos	Si el resultado de la sostenibilidad del proyecto se considera innovador, de desempeño excepcional o no está reconocido de ninguna otra manera en los créditos existentes

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto de Infraestructura Sostenible (ISI), *Envision: Sustainable Infrastructure Framework. Version 3*, Washington, D.C., 2018.

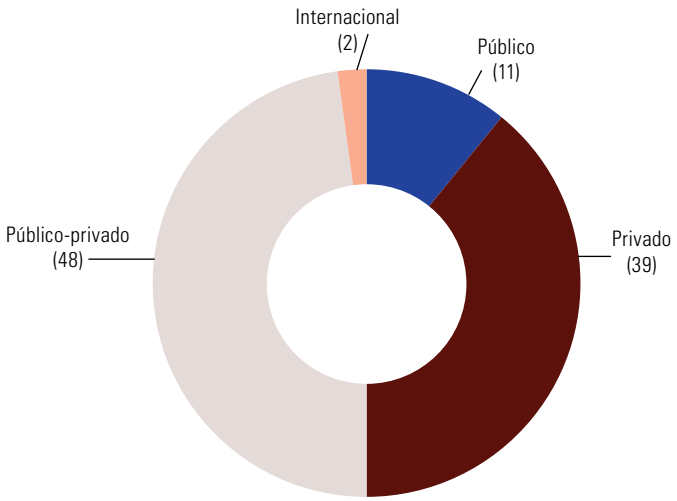
El criterio Asignación de recursos, bajo las subcategorías Energía y Agua, también hace referencia al cambio climático. Mientras la subcategoría Energía hace alusión al uso de fuentes de energías renovables en lugar del consumo de combustibles fósiles, la subcategoría Agua hace referencia a la reducción del uso del agua en los proyectos de infraestructura, especialmente del agua potable.

El marco puede aplicarse bajo un sistema de autoevaluación o como método de evaluación de terceros para que se le otorgue un reconocimiento y validación pública a un proyecto de infraestructura que muestra progreso en materia de sostenibilidad (ISI, 2018).

En América Latina y el Caribe, muchos países han utilizado la metodología como método de autoevaluación y México comenzará el proceso de certificación (CIP, 2021).

De la información disponible en la página del Programa Zofnass, 14 de los 33 países[9] han utilizado el método de autoevaluación de Envision en sus proyectos públicos y privados de inversión en infraestructura, involucrando un total de 46 proyectos. Del total de proyectos, tal como se muestra en el gráfico III.1, un 39% son de carácter privado; un 48% son proyectos público-privados, donde los gobiernos, mediante algún ministerio, secretaría o institución del Estado, tienen un rol de coordinación de la licitación del proyecto, son directamente los propietarios, tienen un rol de apoyo, pero luego delegan todas las funciones operativas, de mantenimiento y seguimiento a una empresa privada o tienen la misma jerarquía que los actores privados; un 11% son proyectos de total propiedad y operación por parte de los gobiernos (Bahamas, Brasil, Ecuador, Haití y Uruguay), y existe un proyecto cuyo responsable y ejecutor son organismos internacionales.

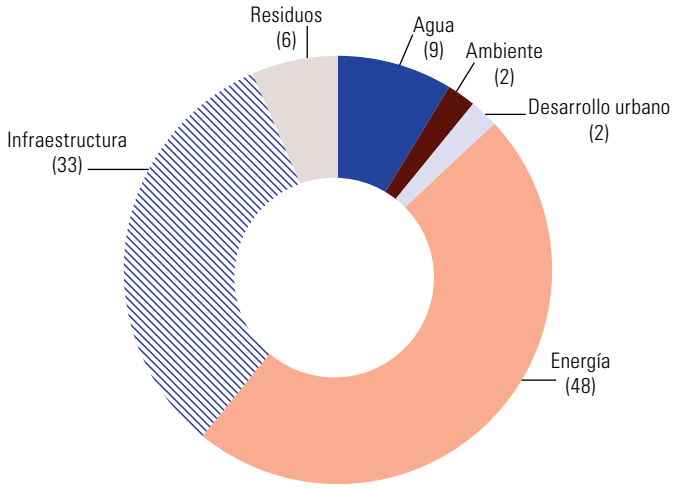
Gráfico III.1
América Latina y el Caribe: distribución de los proyectos con metodología Envision, según financiamiento
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de Harvard, "Zonfass Program for Sustainable Infrastructure" [en línea] https://research.gsd.harvard.edu/zofnass/menu/publications/.

En cuanto a la distribución sectorial de los proyectos a nivel de América Latina y el Caribe, como se observa en los gráficos III.2 y III.3, en su gran mayoría se concentran en el sector de energía, seguido por infraestructura.

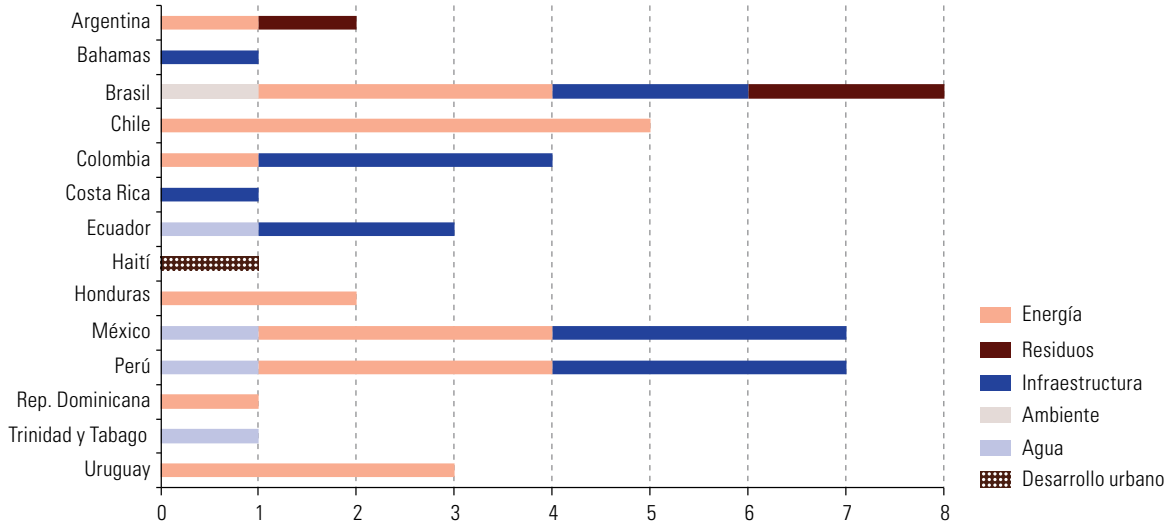
Gráfico III.2
América Latina y el Caribe: distribución de los proyectos con metodología Envision, según sector
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de Harvard, "Zonfass Program for Sustainable Infrastructure" [en línea] https://research.gsd.harvard.edu/zofnass/menu/publications/.

9 Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Gráfico III.3
América Latina y el Caribe: distribución de los proyectos con metodología Envision, por país
(En cantidad de casos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de Harvard, "Zonfass Program for Sustainable Infrastructure" [en línea] https://research.gsd.harvard.edu/zofnass/menu/publications/.

4. Incorporación de criterios climáticos en los sistemas de evaluación del impacto ambiental (SEIA)

La evaluación del impacto ambiental (EIA) es un instrumento de medición que sirve para determinar si el impacto de un proyecto o actividad cumple con las normativas ambientales (SEA, 2023). Todos los países de la región tienen algún marco legal donde se hace referencia o se establece explícitamente que es necesario llevar a cabo evaluaciones del impacto ambiental y han creado sistemas en que se institucionalizan la necesidad y obligatoriedad de realizar estas evaluaciones bajo ciertos criterios y regulaciones. En América Latina y el Caribe, además, se ha constituido la Red Latinoamericana de Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental con la Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y el Perú (SEA, 2021).

A nivel general, cada EIA comienza con la identificación de la línea de base ambiental, que se refiere al comportamiento de un conjunto de características ambientales presentes en el territorio en un momento determinado (Páez, Quintero y Scott-Brown, 2023). Además, se debe definir el área de influencia, o bien el sector/área en que se manifestarían los impactos negativos o positivos producto de un proyecto o actividad, en cualquiera de las fases de su ciclo de gestión (Páez, Quintero y Scott-Brown, 2023). El área de influencia, a su vez, puede dividirse en dos categorías: directa, que tiene relación estricta con los impactos de la implementación del proyecto; e indirecta, que se refiere a los impactos por las actividades inducidas y no realizadas del proyecto (Páez, Quintero y Scott-Brown, 2023). Usualmente, las evaluaciones se realizan antes de la ejecución del proyecto de inversión, ya sea público o privado, y se materializan en un estudio del impacto ambiental o en una declaración del impacto ambiental.

Con el objeto de enfrentar la crisis climática, muchos países de la región comienzan a incorporar la variable climática en el marco de la evaluación del impacto ambiental. En este sentido, se debe considerar no solo los efectos de un proyecto en el medio ambiente, sino también los impactos de los cambios en el clima sobre el proyecto.

Así, países como Dominica y Santa Lucía, como queda en evidencia en sus comunicaciones nacionales ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Agrawala y otros, 2011), desde el año 2000 demuestran interés en incorporar la variable climática en la evaluación del impacto ambiental. De acuerdo con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Guyana y Jamaica han incorporado en cierto grado la variable climática en sus marcos regulatorios de la evaluación del impacto ambiental (Agrawala y otros, 2011) y Jamaica pide la incorporación de escenarios climáticos en los requisitos de información del proceso de evaluación del impacto ambiental (NEPA, 1997). Asimismo, según la Comunidad del Caribe (CARICOM), Barbados, Granada y Trinidad y Tabago poseen mecanismos formales que incluyen los impactos del cambio climático dentro del proceso de la evaluación del impacto ambiental (CARICOM y otros, 2004). Por otra parte, la CARICOM y el BID han promovido la necesidad de que las evaluaciones se realicen bajo la perspectiva climática para asegurar que los proyectos sean viables (Agrawala y otros, 2011).

En la región se encuentran algunas experiencias de metodologías disponibles para la incorporación de la variable climática. En general, estas experiencias se refieren a la incorporación de los impactos físicos del cambio climático en la evaluación ambiental de proyectos, a excepción de El Salvador, que también menciona la mitigación de gases de efecto invernadero.

La CARICOM y el Programa Regional del Pacífico Sur para el Medio Ambiente (SPREP) fueron los primeros en disponer de una metodología, en 2004, con el lanzamiento de una guía para incorporar la adaptación al cambio climático en la evaluación del impacto ambiental. Sus principales pasos se resumen en el recuadro III.6.

Recuadro III.6
Comunidad del Caribe (CARICOM) y Programa Regional del Pacífico Sur para el Medio Ambiente (SPREP): guía para incorporar la adaptación al cambio climático en la evaluación del impacto ambiental

- Paso 1. Definición del proyecto y alternativas: Describir claramente el proyecto propuesto, identificar alternativas y enfoques de la implementación.
- Paso 2. Evaluación preliminar de la vulnerabilidad (análisis cualitativo): Identificar de forma preliminar los peligros significativos e impactos de peligros para informar la evaluación y el alcance de la evaluación del impacto ambiental (pasos 3 y 4).
- Paso 3. Evaluación inicial: Determinar, sobre la base de la información provista, si: a) es probable que el proyecto tenga un efecto significativo en el medio ambiente y b) es probable que los impactos del cambio climático tengan efectos significativos en el proyecto y, por lo tanto, requieran un estudio adicional.
- Paso 4. Alcance: Identificar y acordar los temas críticos que se abordarán en la evaluación del impacto ambiental y la información y los análisis necesarios para su inclusión en el informe de evaluación ambiental para determinar la aceptabilidad y viabilidad del proyecto.
- Paso 5. Valoración y evaluación: Evaluar y caracterizar completamente los peligros naturales significativos, su impacto potencial en el proyecto y los posibles efectos sobre los peligros introducidos por el proyecto.
- Paso 6. Plan de manejo ambiental: Desarrollar un programa de adaptación al cambio climático como parte del proceso de evaluación del impacto ambiental para abordar los impactos significativos del cambio climático que afectarán al proyecto y definir las medidas de adaptación que se establecerán para abordar los impactos del cambio climático.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comunidad del Caribe (CARICOM) y otros, *Guide to the Integration of Climate Change Adaptation into the Environmental Impact Assessment (EIA) Process*, Georgetown, 2004.

Más recientemente, la Argentina y México incluyeron, en sus guías generales para elaborar estudios del impacto ambiental, la variable de cambio climático (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Argentina, 2019; SEMARNAT, 2019). En particular, Colombia, El Salvador, el Perú y Chile han elaborado guías exclusivas para la incorporación del criterio climático en las evaluaciones del impacto ambiental.

En el caso de Colombia, en 2015 se elaboró la *Guía para incluir la variable de cambio climático en proyectos, obras o actividades nuevas*. Esta se centra en la adaptación al cambio climático y fue elaborada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Por su parte, en 2017 El Salvador publicó la *Guía para la integración de consideraciones climáticas en la evaluación de impacto ambiental de proyectos*, a cargo del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Eyzaguirre y de la Cueva, 2017). Esta guía se refiere a la adaptación y la mitigación del cambio climático y su proceso se resume en el cuadro III.11. En 2017, el Perú lanzó los *Lineamientos para la incorporación de la adaptación al cambio climático dentro del estudio de impacto ambiental detallado a cargo del SENACE* (SENACE, 2017). Esta guía, tal como lo plantea su título, se refiere a la incorporación de la adaptación al cambio climático en los estudios del impacto ambiental. Para esto, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) es la entidad encargada de la certificación ambiental. El proceso se describe en el cuadro III.12. Por último, en 2022, Chile preparó una guía con el fin de entregar una metodología general para analizar los efectos adversos del cambio climático sobre los componentes ambientales que son objeto de protección del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y así integrar esta variable en el análisis de los impactos ambientales y riesgos. Para ello la guía establece una metodología con ocho pasos que se resumen en el recuadro III.7.

Cuadro III.11
El Salvador: marco general de la Guía para la integración de consideraciones climáticas en la evaluación de impacto ambiental de proyectos

Pasos de la EIA	I. Riesgo climático y adaptación	II. Mitigación de gases de efecto invernadero (GEI)	III. Transversales	
Descripción del proyecto y su alcance	Módulo A1 Identificar los receptores ambientales y sociales sensibles al cambio climático Identificar los componentes del proyecto sensibles al cambio climático Seleccionar los receptores y componentes del proyecto en los que se centrará el análisis de riesgos climáticos Definir el alcance y los límites de la evaluación climática	Módulo M1 Identificar las fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero Describir los impactos sobre los sumideros/reservas de carbono Definir el alcance de las emisiones a considerar en el inventario	Módulo B2: Sinergias y contrapartidas en la adaptación y mitigación de los gases de efecto invernadero	Módulo B1: Participación de actores
Entorno existente y línea de base emergente	Módulo A2 Identificar las variables climáticas de interés y definir la línea de base climática Evaluar la tendencia de evolución no climática de los receptores Establecer la vulnerabilidad futura de los receptores Adaptar la línea de base de acuerdo con los riesgos			
Análisis de los efectos ambientales	Módulo A3 Identificar los riesgos combinados del proyecto y el cambio climático en receptores ambientales y sociales sensibles Identificar los riesgos climáticos para el proyecto Evaluar los riesgos climáticos identificados y su significación	Módulo M2 Recabar información sobre los componentes del inventario Calcular las emisiones totales anuales Evaluar la incertidumbre en la estimación de emisiones		
Plan de manejo ambiental	Módulo A4 Identificar las opciones de adaptación para reducir los riesgos significativos del cambio climático Evaluar las opciones de adaptación Desarrollar un plan de adaptación para su inclusión en el Programa de Manejo Ambiental	Módulo M3 Identificar las oportunidades de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero Evaluar las opciones de mitigación Desarrollar un plan de mitigación para su inclusión en el Programa de Manejo Ambiental		
Monitoreo y seguimiento	Módulo A5 Establecer el contexto de monitoreo Definir el marco de indicadores de vulnerabilidad al cambio climático y la adaptación Ejecutar el programa de monitoreo y evaluar el desempeño de las medidas de adaptación Adaptar el Plan de Gestión de Riesgo Climático y Adaptación	Módulo M4 Monitoreo e informe sobre las emisiones de gases de efecto invernadero Evaluar el desempeño de las medidas de mitigación Reajustar el plan de mitigación		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Eyzaguirre y P. de la Cueva, *Guía para la integración de consideraciones climáticas en la Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos en El Salvador*, San Salvador, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), 2017.

Cuadro III.12
Perú: lineamientos para la incorporación de la adaptación al cambio climático dentro del estudio de impacto ambiental detallado, tomando en cuenta las etapas del proceso

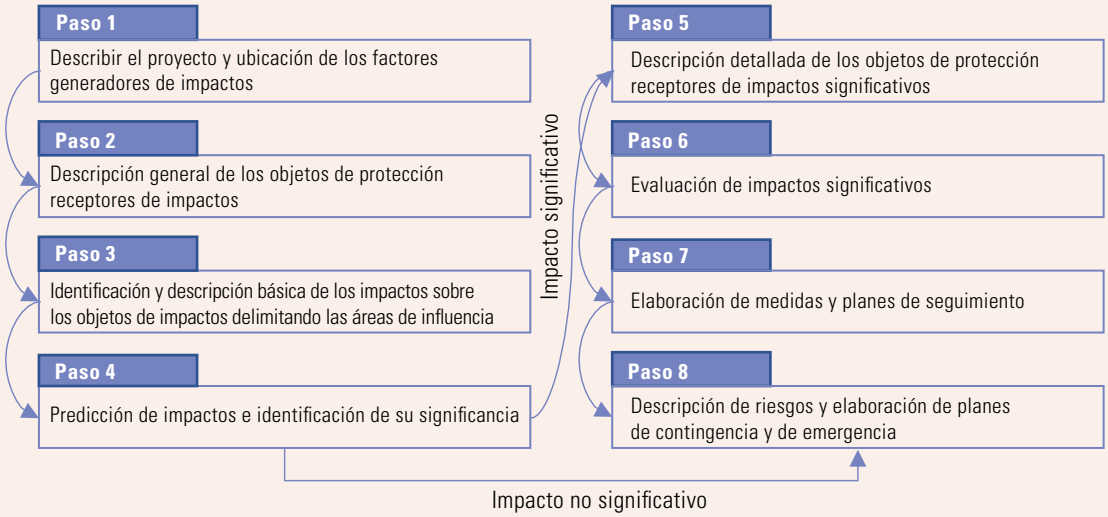
Temas relevantes	(Etapa 1) Solicitud de clasificación ambiental	(Etapa 2) Aspectos complementarios de los términos de referencia del estudio de impacto ambiental detallado que incorporan aspectos vinculados al cambio climático, para tener en cuenta durante la elaboración del estudio y su evaluación
Instrumento/ sección del estudio de impacto ambiental detallado donde se debe considerar aspectos relacionados con el cambio climático	Solicitud de clasificación: - evaluación ambiental preliminar: sirve para clasificar la significancia ambiental de los impactos del proyecto (estudio de impacto ambiental detallado, estudio de impacto ambiental semidetallado, declaración de impacto ambiental); debería incluir el análisis de los principales factores previstos por el proyecto, que pueden influir en la vulnerabilidad ante el cambio climático. - términos de referencia: determina el contenido del estudio de impacto ambiental detallado o estudio de impacto ambiental semidetallado, podría solicitar más información sobre el efecto del proyecto en el incremento de la vulnerabilidad del área de influencia ante el cambio climático.	Descripción del proyecto: describe la intervención; debería describir cualitativamente la influencia del proyecto en la vulnerabilidad de la zona, derivadas de la construcción, operación y mantenimiento/cierre; así como el potencial impacto que el cambio climático puede tener en el proyecto. Línea de base: describe la situación sin proyecto; debería incluir las áreas/ecosistemas (áreas naturales protegidas), recursos y comunidades vulnerables ante el cambio climático previos a la implementación. Caracterización del impacto ambiental: caracteriza los principales impactos del proyecto en la vulnerabilidad de la zona comparando la línea de base con la situación con proyecto; debería incluir la evaluación del impacto del proyecto en la vulnerabilidad de la zona y del potencial impacto del cambio climático en el proyecto. Plan de manejo ambiental: describe las medidas de adaptación ante los impactos ambientales; debería incluir medidas de reducción de vulnerabilidad y/o adaptación al cambio climático y medidas de reducción de riesgos. Plan de monitoreo ambiental: especifica las variables a monitorear; debería incluir variables para el seguimiento de las medidas de adaptación al cambio climático. Plan de vigilancia: detalla la forma como se realizará el monitoreo; debería especificar cómo se monitorearán las medidas de adaptación propuestas y la gestión de riesgos en el contexto de cambio climático. Plan de compensación: describe las acciones de compensación ambiental previstas, en el caso de que ecosistemas, recursos naturales o comunidades frágiles se vean afectados por el proyecto; deberían especificarse las acciones de compensación, considerando también la gestión de riesgos en el contexto de cambio climático. Plan de contingencia: describe las acciones de contingencia en el caso de que eventos asociados al cambio climático puedan afectar infraestructura o funcionamiento del proyecto que derive en impactos en ecosistemas y servicios ecosistémicos, recursos naturales o comunidades frágiles; deberían especificarse los riesgos y acciones de contingencia.

Fuente: Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles del Perú (SENACE), *Lineamientos para la incorporación de la adaptación al cambio climático dentro del estudio de impacto ambiental detallado a cargo del SENACE*, Lima, 2017.

Recuadro III.7
Chile: Guía metodológica para la consideración del cambio climático en el SEIA

- **Paso 1**. Descripción del proyecto e identificación de los factores generadores de impactos, entre ellos la localización, la temporalidad, la extracción y uso de recursos naturales, los requerimientos de mano de obra, suministros y transporte, las descargas de contaminantes al medio ambiente y el objetivo del proyecto.
- **Paso 2**. Descripción de los objetos de protección ambiental mediante un análisis de la posible evolución de los componentes debido al cambio climático y la descripción de sus singularidades, reconociendo el riesgo climático a partir del análisis de amenazas, exposición y vulnerabilidad. Para ello en la Guía se hace referencia a la herramienta digital Atlas de Riesgos Climáticos, que se describe en el recuadro III.4.
- **Paso 3**. Identificación y descripción de los impactos en los objetos de protección, mediante la determinación de impactos directos e indirectos (cadenas de consecuencia y modelos conceptuales), el análisis de relevancia de aquellos impactos que presenten "sinergias negativas" con los efectos del cambio climático y un análisis de la relevancia estructural y funcional del componente hídrico.
- **Paso 4**. Predicción de impacto e identificación de su significancia, mediante el análisis de la evolución de los componentes en una situación con proyecto, para lo cual se sugiere el uso de herramientas cualitativas o cuantitativas.
- **Paso 5**. Descripción detallada de los objetos de protección, en la que se realiza un análisis iterativo de los pasos 4, 5 y 6, debido a la interacción entre la descripción detallada del área de influencia (línea de base), la predicción de impactos y la evaluación de la significancia.
- **Paso 6**. Evaluación de impactos significativos en los objetos de protección del SEIA que se deben integrar en la evaluación del riesgo climático, a saber: agua, flora, fauna, ecosistemas, sistema de vida y costumbres de grupos humanos, salud de la población, áreas protegidas y sitios prioritarios, valor paisajístico y valor turístico.
- **Paso 7**. Elaboración de medidas y planes de seguimiento, integrando sobre todo la adaptación climática y el fortalecimiento, incluidas medidas parala resiliencia; además de predefinir acciones que se han de adoptar ante desviaciones del comportamiento esperado, y seguimiento que incluya monitoreos periódicos de variables críticas.
- **Paso 8**. Descripción de riesgo y elaboración de planes de contingencia y de emergencia, dando algunos ejemplos a considerar ante riesgos naturales o antrópicos asociados al cambio climático.

Diagrama
Chile: Pasos para incorporar la variable climática en la evaluación ambiental



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Servicio de Evaluación Ambiental de Chile (SEA), *Guía metodológica para la consideración del cambio climático en el SEIA*, Santiago, 2023.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Servicio de Evaluación Ambiental de Chile (SEA), *Guía metodológica para la consideración del cambio climático en el SEIA*, Santiago, 2023.

D. Reflexiones finales

América Latina y el Caribe es una región altamente vulnerable al cambio climático, donde se registran cada vez más desastres naturales que provocan fuertes repercusiones económicas y sociales, sobre todo entre los grupos más desfavorecidos. En consecuencia, es urgente elaborar respuestas de adaptación adecuadas y contar con inversión pública, dado que es fundamental para fortalecer la resiliencia de los territorios y hacer frente al impacto del cambio climático.

En este contexto, invertir en infraestructuras resilientes al clima es una oportunidad de triple dividendo que permite mejorar la adaptación, evitar más pérdidas y obtener beneficios netos. Es imperativo que los gobiernos de la región adopten una mirada estratégica y apunten hacia paquetes de inversión en que se aborden sistemáticamente las carencias en materia de infraestructura y los desafíos climáticos y se internalicen las externalidades, prescindiendo de medidas de mala adaptación y candados tecnológicos.

Lograr una infraestructura resiliente no solo contribuye a evitar pérdidas, sino que también es un catalizador del crecimiento económico al crear oportunidades y aumentar la demanda y la oferta de servicios, y de esta manera la productividad. Esto demuestra la importancia de una gestión de calidad en la inversión pública, como un instrumento para satisfacer las necesidades de la sociedad y responder al cambio climático con mirada estratégica, incorporando criterios para abordar los desafíos climáticos, fomentar la resiliencia al clima y evitar que provoquen respuestas de mala adaptación o candados tecnológicos.

En los sistemas nacionales de inversión pública, agrupados en la Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe (Red SNIP), hay conciencia de la relación que tiene el clima con la infraestructura; en efecto, se

registran avances en este ámbito, pero aún restan muchos desafíos. En los últimos años se han desarrollado diversos instrumentos o medidas para la mitigación y/o adaptación de los efectos del cambio climático en los procesos de inversión pública en la región; hay un total de 12 países en que se encontraron iniciativas al respecto. Dentro de estas destacan el Perú, con la creación de la Autoridad Nacional de Infraestructura, y Chile, con la promulgación de la Ley Marco de Cambio Climático, ambas en 2022, cambios legales que han fortalecido la institucionalidad ambiental y constituyen un ejemplo para el resto de los países.

Los sistemas nacionales de inversión pública han centrado su accionar en la fase de preinversión de los proyectos; cabe destacar el avance en la formulación de planes de inversión y en la evaluación *ex ante*, donde la mayoría de los países han creado innovaciones metodológicas dirigidas sobre todo a la evaluación socioeconómica en la aprobación de proyectos de acuerdo con su rentabilidad social. En esta etapa del ciclo se ha incorporado la acción climática mayormente en la inversión, de manera incipiente y vinculada a los objetivos de acción climática de los planes de inversión (Costa Rica, Honduras, Colombia y República Dominicana); está aún pendiente que los países incorporen este enfoque no solo en los objetivos de sus planes sino también en la definición de los proyectos.

Hoy existen diversas metodologías para alinear las decisiones de inversión pública con el desafío climático, desde la incorporación del precio social del carbono en la evaluación de dichas inversiones, la inclusión de criterios para la identificación de inversiones resilientes al clima hasta considerar criterios climáticos en el proceso mismo de la evaluación ambiental de los proyectos de inversión. En la etapa de evaluación *ex ante* de proyectos se encuentran las mayores oportunidades para incorporar criterios climáticos en las decisiones de inversión pública y es donde más han trabajado los SNIP.

En relación con la adaptación climática, en particular, a los efectos de los riesgos de desastres climáticos, los países de América Latina y el Caribe han desarrollado metodologías complementarias a la evaluación socioeconómica, como es el caso de Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana, en donde se cuantifican y evalúan los potenciales riesgos de desastres, identificando las medidas para disminuir el riesgo, cuyo costo se incorpora en el flujo de evaluación económica de costo-eficiencia o costo-beneficio. Además, en países como México, Panamá y el Perú se incluyen medidas de mitigación relacionadas con el cambio climático, las que se consideran igualmente en las evaluaciones socioeconómicas. Estas metodologías han sido desarrolladas en los últimos años y su aplicación y mejoramiento continuo siguen siendo un desafío. Este mismo enfoque destaca el desarrollo metodológico en proyectos específicos, como proyectos asociados a inundaciones en Chile y el Uruguay, o proyectos de desarrollo productivo, generación de energía, infraestructura vial y agua potable en Nicaragua; los proyectos de acueductos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en Colombia, los proyectos de transición energética en edificios públicos, proyectos de agua potable y de saneamiento en México, y los proyectos de generación de energía, plantas de tratamiento y residuos sólidos en el Perú.

Otra manera en que los países han comenzado a incorporar la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero es a través de la cuantificación del precio social del carbono en la evaluación *ex ante*. En 2018, en el marco de la Red SNIP, con el apoyo de la CEPAL y a través del programa EUROCLIMA, se creó un grupo de trabajo para incorporarlo en el proceso de evaluación y privilegiar así los proyectos de menor huella de carbono. Para lograrlo se ha incluido el precio social del carbono en el cálculo de rentabilidad de los proyectos de inversión pública y se han favorecido aquellos más bajos en emisiones, lo que ha requerido una avanzada metodología que está en proceso de desarrollo y aprendizaje. Estas metodologías ya se han puesto

en práctica en países como Chile y el Perú, y en otros como Costa Rica, Nicaragua y la República Dominicana ya se ha calculado el precio social del carbono, pero aún no se lo ha aplicado, y en Honduras está en proceso de estimación. La maduración de estas metodologías, su uso generalizado y la incorporación de los demás países a esta iniciativa es un gran desafío para la región, dado que puede tener efectos apreciables en la disminución de las emisiones.

Cada vez más países de la región incorporan la variable climática en la evaluación del impacto ambiental. Guyana y Jamaica fueron los primeros, junto a otros miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) como Barbados, Granada y Trinidad y Tabago, que establecieron mecanismos formales dentro del proceso de evaluación del impacto ambiental. Más recientemente, la Argentina y México han incluido la variable de cambio climático en sus guías generales para elaborar estudios del impacto ambiental. De manera específica, Colombia, El Salvador, el Perú y Chile han elaborado guías exclusivas para la incorporación del criterio climático en dichas evaluaciones. Se estima que estas iniciativas son un gran avance, pues la formulación y evaluación de proyectos de inversión debiera integrar la evaluación socioeconómica con la evaluación ambiental, considerando el enfoque climático, de manera que se promueva el desarrollo sostenible en un trabajo conjunto entre los sistemas de inversión y las entidades rectoras de medio ambiente.

En términos metodológicos, para la consideración de criterios de cambio climático en la priorización de inversiones, existen diversas metodologías, entre las que destaca el sistema de evaluación, calificación y certificación de infraestructura sostenible Envision, que cuenta con 64 indicadores cuantitativos y cualitativos que permiten medir el impacto del carbono durante el ciclo de vida de un proyecto y la capacidad de enfrentar riesgos de corto y largo plazo. Asimismo, la metodología de la Iniciativa de bonos climáticos (*Climate Bonds Initiative)* también contribuye a priorizar proyectos de inversión alineados con el cumplimiento de sus compromisos climáticos.

Bibliografía

Agrawala, S. y otros (2011), "Incorporating climate change impacts and adaptation in Environmental Impact Assessments: opportunities and challenges", *OECD Environment Working Papers*, N° 24, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Anthoff, D. y R. Tol (2013a), "The uncertainty about the social cost of carbon: a decomposition analysis using FUND", *Climatic Change*, vol. 117, Berlín, Springer.

___(2013b), "The Climate Framework for Uncertainty, Negotiation and Distribution (FUND), technical description, version 3.7" [en línea] http://www.fund-model.org/files/documentation/Fund-3-7-Scientific-Documentation.pdf.

Bárcena, A. y otros (2020), *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?*, Libros de la CEPAL, N° 160 (LC/PUB.2019/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica) (2022), "BCIE y KFW lanzan Programa de Recuperación Verde en Centroamérica para aumentar la resiliencia de comunidades vulnerables", Tegucigalpa, 10 de noviembre [en línea] https://www.bcie.org/novedades/noticias/articulo/bcie-y-kfw-lanzan-programa-de-recuperacion-verde-en-centroamerica-para-aumentar-la-resiliencia-de-comunidades-vulnerables.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2021a), "Bahamas impulsarán el crecimiento resiliente e inclusivo con apoyo del BID", 26 de mayo [en línea] https://www.iadb.org/es/news/bahamas-impulsaran-el-crecimiento-resiliente-e-inclusivo-con-apoyo-del-bid.

___(2021b), *Informe de Sostenibilidad 2020*, Washington, D.C.

___(2021c), "Brasil promoverá la recuperación económica sostenible de las MIPYME con apoyo del BID", 15 de diciembre [en línea] https://www.iadb.org/es/news/brasil-promovera-la-recuperacion-economica-sostenible-de-las-mipyme-con-apoyo-del-bid.

___(2021d), "Ecuador promoverá la reactivación económica con apoyo de una garantía del BID", 2 de diciembre [en línea] https://www.iadb.org/es/news/ecuador-promovera-la-reactivacion-economica-con-apoyo-de-una-garantia-del-bid.

CAAC (Comité Asesor por la Acción Climática) (2021) "Plan Paso a Paso, Chile se Recupera: avance en el reporte de la inversión pública sustentable. Junio 2021", Santiago, 6 de julio [en línea] https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/07/Inversion-publica-recuperacion-suntentable.pdf.

CARICOM y otros (Comunidad del Caribe y otros) (2004), *Guide to the Integration of Climate Change Adaptation into the Environmental Impact Assessment (EIA) Process,* Georgetown.

Cartes, F. (2021), "Metodología para la estimación del precio social del carbono en Chile y los países de América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/72), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Castilleja-Vargas, L. (2020), "Bolivia: hacia una recuperación económica resiliente y sostenible en tiempos post COVID-19", *Documento para Discusión*, N° 797, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), "Inversión pública", Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/inversion-publica.

___(2023b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023 (*LC/PUB.2023/11-P*),* Santiago.

___(2023c), *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea* (LC/TS.2023/78), Santiago.

___(2023d), "Marco conceptual inversión pública", Santiago, Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marco-conceptual-inversion-publica.

___(2023e), "Red SNIP", Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/redsnip.

___(2022a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/9-P/Rev.1), Santiago.

___(2022b), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.

___(2018), "Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/98/Rev.1), Santiago.

CEPAL/MDSF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile) (2023), "Asistencia Técnica CEPAL – Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile. Metodologías de evaluación ex-ante en el Sistema Nacional de Inversiones de Chile: informe final", Santiago [en línea] https://sni.gob.cl/storage/docs/AT_CEPAL-MDSF_2023.pdf.

Chile, Gobierno de (2021), *Reporte de sustentabilidad: avance en la asignación de proyectos para el año 2021*, Santiago [en línea] https://s3.amazonaws.com/gobcl-prod/public_files/Campa%C3%B1as/Chile-se-Recupera/Chile-se-recupera-2.0/210630_Reporte_Sustentabilidad_Inv_Publica_v6.pdf.

CIP (Cámara de Industrias y Producción) (2021), "Certificación Envision promueve infraestructuras sostenibles", Quito, 11 de noviembre [en línea] https://www.cip.org.ec/2021/11/11/certificacion-envision-promueve-infraestructuras-sostenibles/.

Climate Bonds Initiative (2023a), *Climate Bonds Standard: Globally Recognized, Paris-aligned Certification of Debt Instruments, Entities and Assets Using Robust, Science-based Methodologies*, Londres.

___(2023b), "About us" [en línea] https://www.climatebonds.net/about.

___(2023c), "Sector criteria available for certification" [en línea] https://www.climatebonds.net/standard/available.

Colombia, Gobierno de (2023)*, Colombia potencia mundial de la vida: Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026,* Bogotá.

Comisión de Alto Nivel sobre los Precios del Carbono (2017), *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Corti, M. (2022), *Transición post COVID-19 hacia una economía verde,* Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2023), *Colombia potencia mundial de la vida: Plan Plurianual de Inversiones*, Bogotá.

___(2021), *Estrategia de reactivación y repotenciación económica sostenible y resiliente,* Bogotá.
Eyzaguirre, J. y P. de la Cueva (2017), *Guía para la integración de consideraciones climáticas en la Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos en El Salvador*, San Salvador, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN).
FMI (Fondo Monetario Internacional) (2018), "Public investment management assessment: review and update", *Policy Papers*, Washington, D.C.
___(2014), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*, Washington, D.C.
Hope, C. (2013), "Critical issues for the calculation of the social cost of CO2: why the estimates from PAGE09 are higher than those from PAGE2002", *Climatic Change*, vol. 117, Berlín, Springer.
IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2023), *Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6)*, Ginebra.
___(2022), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, H. Pörtner y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
ISI (Instituto de Infraestructura Sostenible) (2018), *Envision: Sustainable Infrastructure Framework. Version 3*, Washington, D.C.
IWG (Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre el Costo Social de los Gases de Efecto Invernadero) (2021), *Technical Support Document: Social Cost of Carbon, Methane, and Nitrous Oxide Interim Estimates under Executive Order 13990*, Washington, D.C.
Kulfas, M. (2021), "Presentación del Plan de Desarrollo Productivo Verde", Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Productivo de la Argentina [en línea] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pe_mdp_desarrollo_productivo_verde.pdf.
MDSF (Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile) (2022), "Informe de la Comisión Asesora de Evaluación Social de Iniciativas de Inversión Pública: recomendaciones para la evaluación social de iniciativas de inversión pública en Chile", Santiago.
MDSF/BID (Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile/Banco Interamericano de Desarrollo) (2021), "Levantamiento de oportunidades y desafíos en el Sistema Nacional de Inversiones", Santiago, inédito.
MEF (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú) (2022), *Guía general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión*, Lima.
___(2021), *Nota técnica para el uso del precio social del carbono en la evaluación social de proyectos de inversión*, Lima.
MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica) (2022), *Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 Rogelio Fernández Güell*, San José.
Ministerio de Ambiente de Panamá (2020), "Propuesta para la reactivación económica ambientalmente sostenible: propuestas del Ministerio de Ambiente y la sociedad civil", Panamá [en línea] https://planificacion.miambiente.gob.pa/wp-content/uploads/2020/09/Propuesta-de-Reactivacion-Economica-Ambiental-MIAMBIENTE.pdf.
MMA (Ministerio del Medio Ambiente de Chile) (2020), "Atlas de Riesgos Climáticos" [en línea] https://arclim.mma.gob.cl/.
MOP/MMA (Ministerio de Obras Públicas/Ministerio del Medio Ambiente de Chile) (2017), *Plan de Adaptación y Mitigación de los Servicios de Infraestructura al Cambio Climático 2017-2022*, Santiago.
NEPA (Agencia Nacional de Medio Ambiente y Planificación de Jamaica) (1997), "Guidelines for conducting environmental impact assessments", Kingston.
Nordhaus, W. (2010), "Economic aspects of global warming in a post-Copenhagen environment", *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, vol. 107, N° 26, Washington, D.C., Academia Nacional de Ciencias.
OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2014), *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, París.
Páez, J., J. Quintero y M. Scott-Brown (2023), *Guía práctica para la evaluación y gestión de impactos acumulativos en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Pica, A. y otros (2023), "Estimación del precio social del carbono para la evaluación de la inversión pública en la República Dominicana", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2021) "COVID-19: Tracker de Recuperación para América Latina y el Caribe" [en línea] https://recuperacionverde.com/tracker-de-recuperacion/.

Rajaram, A. y otros (2014), A Unified Framework for Public Investment Management, Washington, D.C., Banco Mundial.

___(2010), "A diagnostic framework for assessing public investment management", *Policy Research Working Paper*, N° 5397, Washington, D.C., Banco Mundial.

Schwartz, G. y otros (eds.) (2020), *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

SEA (Servicio de Evaluación Ambiental de Chile) (2023), *Guía metodológica para la consideración del cambio climático en el SEIA*, Santiago.

___(2021), "Se constituye la Red Latinoamericana de Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental con Argentina, Colombia, Costa Rica, Perú y Chile", Santiago, 21 de octubre [en línea] https://www.sea.gob.cl/noticias/se-constituye-la-red-latinoamericana-de-sistemas-de-evaluacion-de-impacto-ambiental-con.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Argentina (2019), *Guía para la elaboración de estudios de impacto ambiental*, Buenos Aires.

SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México) (2019), *Guía para la elaboración de la Manifestación de Impacto Ambiental Regional*, Ciudad de México.

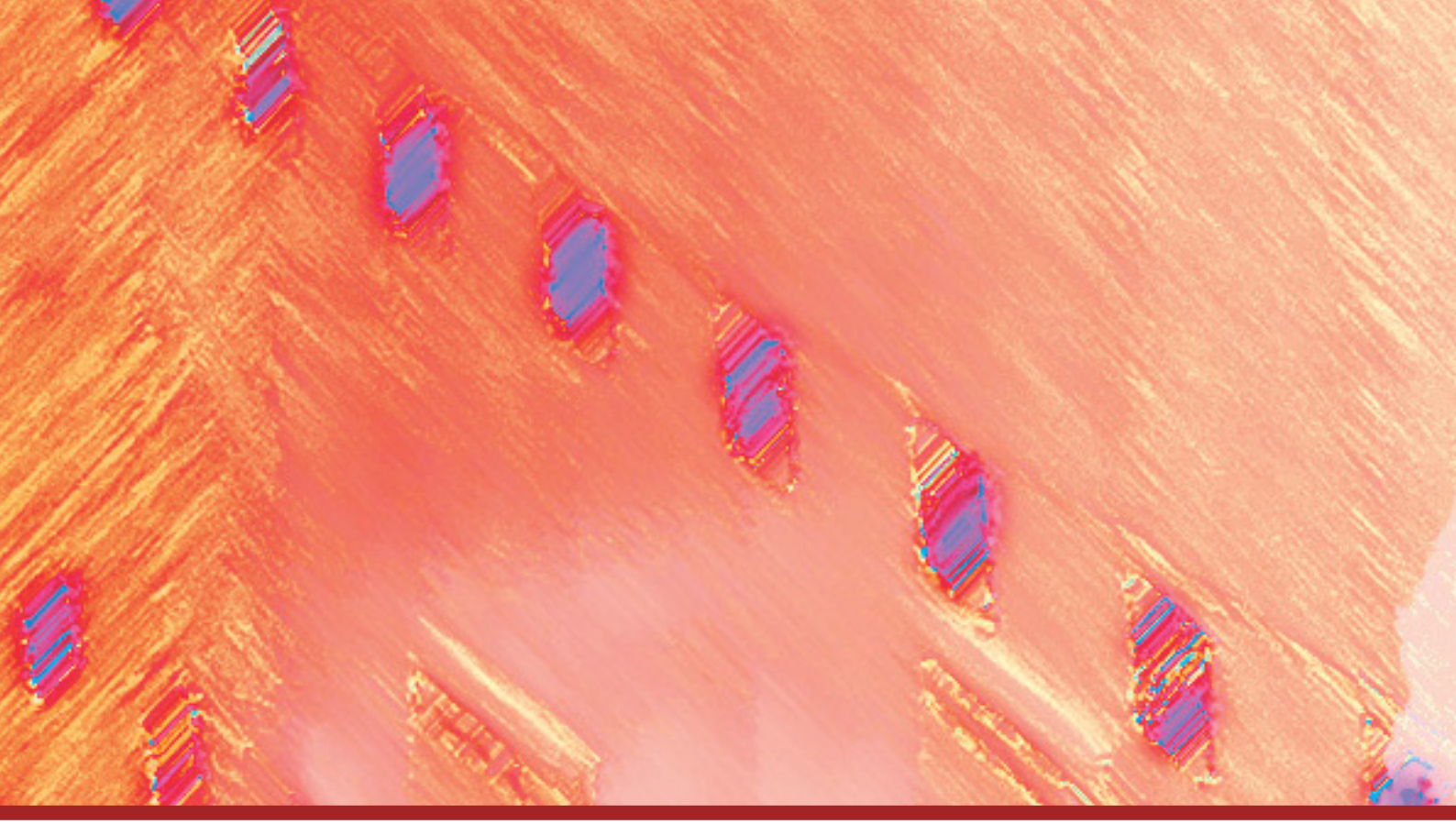
SENACE (Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles del Perú) (2017). *Lineamientos para la incorporación de la adaptación al cambio climático dentro del estudio de impacto ambiental detallado a cargo del SENACE*, Lima.

Tabilo, D. (2021), "Bases y orientaciones para una reactivación verde basada en la naturaleza en Chile", Santiago, Ministerio del Medio Ambiente de Chile (MMA) [en línea] https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/11/Formateado-Bases-y-Orientaciones-para-una-reactivacion-basada-en-la-naturaleza.pdf.

Torres, V. y D. Arenas (eds.) (2023), "Décimo Seminario de la Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 103 (LC/TS.2023/110), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Universidad de Oxford (2023), Global Recovery Observatory [base de datos en línea] https://recovery.smithschool.ox.ac.uk/tracking/.

Zofnass Program for Sustainable Infrastructure (2023), "Publications" [en línea] https://research.gsd.harvard.edu/zofnass/menu/publications/.



CAPÍTULO

IV

Incorporación de los compromisos climáticos en los sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas

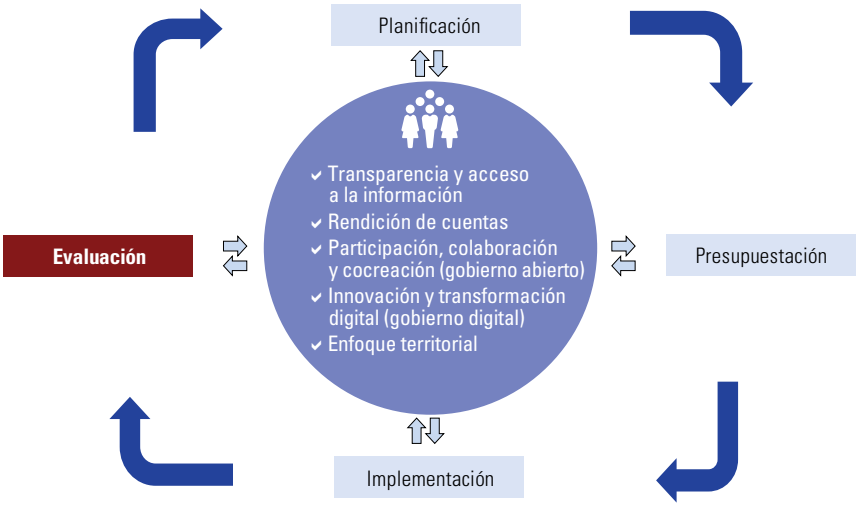
A. Sistemas de monitoreo y evaluación

B. Monitoreo y evaluación: un círculo virtuoso

C. Sistemas de monitoreo y evaluación y cambio climático

D. Reflexiones finales

Bibliografía



A. Sistemas de monitoreo y evaluación

1. Visión regional: avances concretos con desafíos persistentes

En las últimas décadas se han visto avances en el establecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación. La experiencia internacional indica que es un proceso de largo aliento que exige múltiples esfuerzos sostenidos en el tiempo tanto a nivel técnico como político. Asimismo, para alcanzar la institucionalización y sostenibilidad del sistema, se requiere el desarrollo continuo de capacidades institucionales e individuales, impulsadas por un fuerte liderazgo político, más allá de una coyuntura favorable inmediata (Kusek y Rist, 2005; Zaltsman, 2006; Mackay, 2007; Guzmán, 2007; López-Acevedo, Mackay y Krause, 2012).

En América Latina y el Caribe, los avances en este ámbito son heterogéneos, pero se observan algunos elementos comunes que merecen destacarse. Principalmente, cabe mencionar la voluntad de trascender los análisis tradicionales de ejecución de recursos presupuestarios o el cumplimiento de las actividades previstas, para intentar alcanzar otros eslabones en la cadena de valor público vinculados a productos (bienes o servicios), así como los resultados de corto, mediano o largo plazo.

Los avances más notorios corresponden al monitoreo de los proyectos, programas y políticas públicas. En la región se aplican múltiples sistemas de indicadores de desempeño, ya que es una de las principales herramientas de los sistemas de monitoreo y evaluación para conocer los progresos en la implementación de las intervenciones públicas (Feinstein y García, 2015). En cambio, los avances en materia de evaluación continúan siendo más modestos, aunque con mayores grados de heterogeneidad entre los casos nacionales (Kaufmann, Sanginés y García, 2015; CEPAL, 2018; Pérez y Maldonado, 2015).

Del mismo modo, en la última década se aprecian ciertos progresos en cuanto a la constitución de los sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas (Feinstein y García, 2015, Pérez y Maldonado, 2015): i) las administraciones públicas alcanzan prácticas de monitoreo y evaluación que se han estabilizado en el tiempo más allá de las exigencias de los organismos internacionales que impulsan este tipo de actividades; ii) se identifica una presencia generalizada de sistemas con indicadores de desempeño

de proyectos, programas y políticas públicas que ensanchan las bases para el desarrollo de las funciones de monitoreo; iii) comienzan a diversificarse los tipos de evaluaciones de intervenciones públicas con distintos enfoques y metodologías (evaluaciones de impacto, evaluaciones participativas, evaluaciones estratégicas, entre otras), y iv) se aplican cada vez más enfoques transversales en las prácticas de monitoreo y evaluación vinculadas sobre todo a las temáticas de género.

A su vez, habida cuenta de las múltiples experiencias, se hace evidente que no existen caminos únicos, fórmulas preestablecidas o recorridos blindados para la construcción de sistemas eficaces, sostenibles y acordes con las características de cada administración pública (May y otros, 2006; Cunill-Grau y Ospina, 2008; Feinstein, 2012 y 2015; García y García, 2010; López-Acevedo, Mackay y Krause, 2012; López-Acevedo y otros, 2010; Mackay, 2006 y 2010; Font y Móttola, 2020). En efecto, las experiencias han sido variadas, no exentas de contratiempos, avances o, incluso, estancamientos, que configuran desarrollos institucionales de naturaleza discontinua o no lineales (Pérez y Maldonado, 2015).

Por lo tanto, a nivel regional aún persiste el desafío de conocer más en profundidad las diferentes experiencias nacionales, los factores que han incidido en sus trayectorias (favorable o desfavorablemente), las definiciones conceptuales en que se han apoyado, así como las lecciones aprendidas y buenas prácticas. En este capítulo se profundiza en estas temáticas.

2. Conceptualización

La gestión pública requiere de instrumentos técnicos que generen condiciones favorables para una toma de decisiones con base empírica. Los sistemas de monitoreo y evaluación de intervenciones públicas[1] proporcionan insumos para conocer si se avanza en el sentido correcto, si es oportuno introducir cambios al rumbo elegido o si es posible mejorar logros, entre otros aspectos. En consecuencia, cobran un valor insustituible para perfeccionar la generación de datos en la administración pública, debido a que están concebidos para aportar insumos técnicos sobre los progresos (o no) alcanzados y las razones que los explican (Kusek y Rist, 2005). En particular, se espera que brinden información a las partes interesadas, así como insumos para la toma de decisiones y rendiciones de cuentas a la ciudadanía.

Del mismo modo, estos dispositivos institucionales tienen un alto potencial de articulación con las funciones básicas de la planificación que se han establecido anteriormente (véase el capítulo I, sección A.1), en particular, con la planificación de largo plazo a nivel nacional, que requiere monitorear el avance de la implementación de los planes a través de metas y objetivos concretos a efectos de adoptar medidas tempranas de ajuste para potenciar el logro de los resultados previstos.

En concreto, los sistemas de monitoreo y evaluación de proyectos, programas, planes, políticas públicas u otras entidades se definen como dispositivos organizacionales destinados a enriquecer los procesos de toma de decisiones con base empírica (retroalimentación) y a partir de flujos estables de información (válida, confiable y oportuna) sobre las intervenciones públicas y sus entornos, y potenciar su diseño, implementación y desempeño, el aprendizaje organizacional y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

[1] Por intervenciones públicas se entienden proyectos, programas, planes y políticas públicas. Cabe agregar que los sistemas de monitoreo y evaluación también pueden incluir otras entidades u espacios dentro de su alcance, por ejemplo, otras organizaciones públicas o sectores de política pública considerados globalmente.

Desde el punto de vista técnico-metodológico, un sistema de monitoreo y evaluación debe resolver dos grandes desafíos técnicos para que sus aportes sean útiles a los destinatarios finales. Por un lado, realizar un monitoreo efectivo, para lograr un seguimiento regular del desempeño de las organizaciones públicas y, por lo tanto, de sus principales acciones, programas, proyectos y políticas, principalmente a nivel de procesos y productos, así como aquellos aspectos prioritarios de su entorno o contexto. Por otro lado, realizar una evaluación eficaz, a fin de generar y sistematizar la información más completa de un determinado proyecto, programa o política. De acuerdo con el tipo de evaluación adoptada, se podrá establecer el vínculo entre las acciones y servicios prestados, así como el logro de objetivos más globales, identificando los factores que pueden limitar o potenciar el alcance de dichos logros.

Desde una perspectiva más general, los sistemas de monitoreo y evaluación tienen por objeto armonizar las necesidades de información (demanda[2]) con las posibilidades de producción de información (oferta). En particular, abordar las necesidades de información provenientes de las partes interesadas en relación con las acciones gubernamentales que están dentro del alcance del sistema.

En ese sentido, entre las posibles fuentes de demanda pueden considerarse: i) los integrantes de diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental o municipal); ii) los integrantes de la organización (autoridades, mandos medios, personal de campo) rectora del sistema; iii) otras instituciones participantes, y iv) la ciudadanía en general. Del mismo modo, también pueden tomarse en cuenta otras partes interesadas en la elaboración de políticas públicas, como el poder legislativo, la sociedad civil organizada o los propios organismos internacionales que fueron quienes solicitaron primero las evaluaciones en América Latina y el Caribe (Feinstein, 2012).

Las posibilidades de producción de información (oferta) dependen de la capacidad técnica de aplicar prácticas de monitoreo y evaluación (a nivel sistémico[3], institucional e individual), así como de los sistemas de información, registros administrativos u otras fuentes de información disponibles (censos, encuestas de hogares, entre otros). Hay que considerar que la capacidad técnica se refiere a una pluralidad de actores, entre ellos instituciones públicas, universidades, organismos internacionales, centros de investigación, comunidades de profesionales de monitoreo y evaluación y firmas consultoras.

La armonización de la demanda y la oferta de información es uno de los principales desafíos de los sistemas de monitoreo y evaluación. Desde el punto de vista conceptual, se observa una amplitud de situaciones, que abarca: i) los compartimentos estancos, donde la relación es nula o muy baja, ii) la articulación básica, donde se satisface solamente una parte menor de las necesidades de información (amplios márgenes para el crecimiento del sistema) y iii) la convergencia armónica, donde el encuentro es pleno entre la oferta y demanda de información[4].

Como se aprecia en el diagrama IV.1, el escenario ideal de mayor encuentro entre oferta y demanda se identifica en la convergencia armónica y el mayor desencuentro se observa en los compartimentos estancos. Cabe agregar que la armonización de oferta y demanda puede alcanzar puntos de equilibrio variados a lo largo del tiempo que requieran una atención periódica a efectos de evitar la generación de compartimentos estancos o cierta tendencia a la autorreferencia de los sistemas de monitoreo y evaluación (no orientados a la demanda).

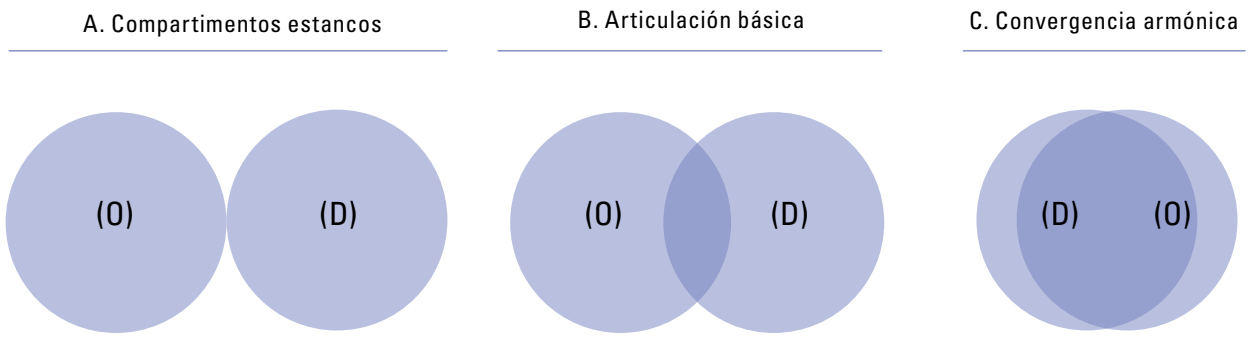
---

2 La demanda de información puede ser efectiva o potencial. En el primer caso, los agentes se movilizan, solicitan o explicitan sus necesidades a efectos de que el sistema de monitoreo y evaluación las atienda. La demanda potencial de información son necesidades que no son explicitadas o formalizadas por los agentes, aunque necesarias para el desempeño de su función, rol, modo de participación en la acción colectiva u otros intereses específicos de los agentes.

3 El nivel sistémico incluye los entornos nacionales y locales donde se desempeñan las instituciones públicas. Abarca a otros actores, como otras instituciones dentro del sector público, la comunidad de profesionales de monitoreo y evaluación, la comunidad académica, los centros de investigación, las organizaciones de la sociedad civil, las firmas consultoras, así como otros actores del del sector privado.

4 Las categorías propuestas son indicativas y no exhaustivas, dado que pueden darse múltiples combinaciones intermedias, ser dinámicas en el tiempo y no necesariamente tener una evolución lineal.

Diagrama IV.1
Relaciones entre demanda y oferta de información



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Nota: (O) = Oferta (D) = Demanda.

3. Objetivos y componentes: modelos para armar

a) Múltiples objetivos, múltiples desafíos

Los sistemas de monitoreo y evaluación tienen por objeto generar una retroalimentación sostenible para crear una base de conocimiento (oferta) que complemente los insumos técnicos de los actores participantes (demanda) de proyectos, programas o políticas públicas, así como la ciudadanía y la opinión pública en general y demás actores interesados.

Por lo tanto, un primer objetivo se orienta a brindar insumos técnicos para enriquecer los procesos de toma de decisiones (estratégicos-operativos) en las intervenciones públicas. En ese sentido, los sistemas se usan para conocer la cantidad, la calidad y los destinatarios de los bienes y servicios proporcionados por las organizaciones, identificar los efectos de esos productos y comprender los factores que inciden en los niveles de desempeño alcanzados (Mackay, 2007). Este es un aspecto esencial, en la medida en que el valor de un sistema de monitoreo y evaluación, así como sus posibilidades de sostenibilidad, radica en el uso de la información para ayudar a mejorar el diseño, implementación y desempeño de las políticas públicas (Mackay, 2007). Los procesos de toma de decisiones pueden estar vinculados a una amplia gama de temas, como el apoyo al proceso presupuestario (por ejemplo, asignación de recursos), la planificación o el diseño de la política pública o la mejora en la gestión propiamente dicha.

De forma complementaria, los sistemas de monitoreo y evaluación también aportan información para conocer en qué medida las iniciativas propuestas funcionan o no y qué elementos pueden ayudar a comprender qué funciona, qué no funciona y por qué. Por lo tanto, se visualiza un segundo objetivo asociado a impulsar el aprendizaje organizacional sobre los proyectos, programas y políticas públicas. Este tipo de objetivos, de naturaleza más formativa, contribuye a identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas aplicadas durante el ciclo de vida de las políticas públicas.

Asimismo, en la medida en que el sistema implica la producción, sistematización y análisis de información sobre el desempeño de intervenciones públicas, estos dispositivos brindan insumos que pueden aprovechar otros actores. En consecuencia, se vislumbra un tercer objetivo relacionado con contribuir a la transparencia con una mayor rendición de cuentas a la ciudadanía en general.

Finalmente, otro aspecto destacable es el efecto dinamizador de los procesos de monitoreo y evaluación sobre los actores participantes en las intervenciones públicas. En particular, en las evaluaciones, las actividades destinadas a preparar el proceso evaluativo (recopilación de información, establecimiento de preguntas evaluativas, entre otras), las actividades realizadas durante la implementación del estudio (trabajo de campo, entrevistas, talleres) y las que se hacen después de la evaluación (revisión de recomendaciones, acciones de mejora, entre otras) son movilizadoras para las personas participantes (replanteamiento de objetivos, identificación de oportunidades, conexión con los momentos iniciales o pioneros de las iniciativas, entre otras).

En el cuadro IV.1 se presenta un resumen de objetivos posibles de estos dispositivos institucionales. Cabe agregar que los dispositivos de monitoreo y evaluación pueden centrarse en un único propósito o en varios de forma simultánea.

Cuadro IV.1
Sistemas de monitoreo y evaluación: principales objetivos

Objetivo	Descripción
Apoyo a la planificación y diseño de la política pública	Mejorar el diseño de las políticas, programas y proyectos, además de ayudar a priorizar propuestas.
Apoyo al proceso presupuestario	Determinar las necesidades de recortes, incrementos o medidas en algunas áreas o proporcionar información para establecer prioridades en la asignación de recursos, lo que se denomina presupuesto por resultados.
Mejor gestión de las políticas públicas	Solucionar problemas en la implementación de las políticas públicas como: uso ineficiente de los recursos, demoras excesivas en la entrega de los productos, inadecuada asignación del personal a las diferentes tareas, entre otros.
Transparencia y rendición de cuentas	Rendir cuentas acerca de los resultados obtenidos al hacer uso de los recursos públicos en el desempeño de las funciones públicas. La difusión de la información y de los resultados generados a partir de las evaluaciones, en especial para los actores sociales relevantes y la ciudadanía, es una práctica gubernamental de transparencia y rendición de cuentas que promueve directamente el ejercicio democrático.
Aprendizaje	Generar información y conocimiento relevantes de los procesos públicos, lo que favorece el aprendizaje de los diferentes actores involucrados. Sobre la base de métodos científicos, se plantea y valida una hipótesis, cuyos hallazgos sirven de insumo para el desarrollo de otros estudios e investigaciones que tengan relación temática o metodológica.
Movilización de los actores y agentes involucrados en la política pública	Dinamizar a los funcionarios, jefes de programa y ejecutores de la política pública, pues el proceso de monitoreo y evaluación requiere su participación en diversas actividades, como la determinación de definiciones estratégicas, el levantamiento de información, la definición de indicadores, la revisión de informes, entre otras. Estas acciones les permiten conocer, analizar y discutir el diseño y operación de la política.

Fuente: D. Arenas, "Evaluación de programas públicos", *serie Gestión Pública,* N° 87 (LC/TS.2021/31), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

b) Componentes principales: sostén del funcionamiento

Para alcanzar los objetivos planteados, los sistemas de monitoreo y evaluación se sostienen sobre marcos institucionales, marcos operativos y marcos técnicos (componentes de los sistemas) articulados e integrados de forma estable a efectos de dotarlos de sostenibilidad funcional a lo largo del tiempo. Esa definición implica que, para su constitución, es necesario alcanzar un sistema de actores estables con responsabilidades explícitas y procesos de trabajo que coordinen sus aportes y las capacidades institucionales necesarias para la generación, sistematización y análisis de la información (Guzmán, 2007).

Del mismo modo, la definición propuesta comprende una delimitación del alcance analítico, geográfico y temporal del sistema en términos de las entidades u objetos sobre los que se centrarán las funciones de monitoreo y evaluación (véase el cuadro A1.8 del anexo A1). Por lo tanto, la definición de los componentes[5] de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación responde a cuatro requerimientos básicos o preguntas clave para su diseño

[5] Los componentes del sistema de monitoreo y evaluación también pueden considerarse dimensiones de diseño de estos dispositivos institucionales.

e instrumentación. Cada una de esas preguntas da lugar a los componentes principales que integrarán el sistema, como se ve en el diagrama IV.2. Dichas preguntas son:

i) ¿Qué aspectos son objeto de monitoreo y evaluación? Se establece en el componente Alcances del sistema.

ii) ¿Quiénes forman parte del sistema? Se establece en el componente Marco institucional.

iii) ¿Cómo funcionará el sistema? Se establece en el componente Marco operativo.

iv) ¿Cuáles serán los fundamentos, metodologías y herramientas técnicas principales que utilizará? Se establece en el componente Marco técnico.

Diagrama IV.2
Sistema de monitoreo y evaluación: componentes

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el cuadro IV.2 se explica brevemente cada uno de los componentes y sus principales definiciones.

Cuadro IV.2
Sistema de monitoreo y evaluación: componentes

Componentes	Principales definiciones
Alcances del sistema	Objeto principal que será el foco de atención del monitoreo y la evaluación. Son los proyectos, programas y políticas públicas que abarcará el sistema. Puede incluir las propias organizaciones. Incluye la identificación de los destinatarios del sistema a efectos de proporcionarles la información que les será útil.
Marco institucional	Establece los actores que participarán en el funcionamiento del sistema. Abarca el nivel institucional. Especifica las principales responsabilidades y funciones que desempeñarán las instituciones (cometidos institucionales). Implica la definición del órgano rector del sistema y las funciones de otras instituciones participantes. Puede abarcar los incentivos que el sistema establecerá para la producción y uso de la información del monitoreo y evaluación.
Marco operativo	Organiza el trabajo para el funcionamiento del sistema. Establece los roles específicos de las unidades, divisiones y dependencias de las organizaciones. Define los flujos de información requeridos para el funcionamiento del sistema. Prevé establecer los perfiles de los equipos técnicos y sus dotaciones.
Marco técnico	Definiciones y criterios técnicos vinculados a la producción, sistematización, validación y análisis de la información del sistema. Metodologías para desarrollar las prácticas de monitoreo y evaluación. Abarca las herramientas y técnicas que se utilizarán, así como los tipos de informes y productos del sistema. Establece los criterios técnicos para valorar la confiabilidad, validez y oportunidad de la información producida.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

B. Monitoreo y evaluación: un círculo virtuoso

1. Funciones

Dentro del ciclo de políticas públicas, las funciones del monitoreo y la evaluación potencian las etapas de planificación, presupuesto e implementación. Por lo tanto, este enfoque requiere la generación y utilización de información confiable y oportuna sobre las acciones gubernamentales y sus resultados sobre la población, a fin de alimentar la toma de decisiones y orientar a los participantes en los procesos de diseño e implementación de las intervenciones públicas. Estos aspectos están íntimamente vinculados al fortalecimiento de las funciones de monitoreo y evaluación, así como de los registros administrativos y sistemas de información, los procesos de análisis y disposición de la información en la toma de decisiones y la elaboración de herramientas técnicas para analizar los distintos eslabones que implican la cadena de valor de las intervenciones públicas (insumos-procesos-productos-resultados).

En ese sentido, el monitoreo se entiende como una función permanente de las organizaciones, que se basa en la recolección sistemática de información sobre indicadores preestablecidos, destinados a las autoridades y a los actores participantes de una organización, a fin de obtener indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos definidos, así como de la utilización de los recursos para determinados fines (OCDE, 2002). El monitoreo ofrece señales sobre la marcha de las acciones que se desarrollan, en qué medida se ajustan a las metas previstas y qué recursos han sido afectados.

Al monitoreo se lo suele definir como una función continua que permite conocer los avances en el logro de los objetivos previstos en cierto período de tiempo a nivel de los insumos, procesos, productos y resultados, a partir de indicadores y metas definidos como prioritarios para la organización durante las etapas de planificación y presupuestación. A partir del monitoreo es posible introducir ajustes o acciones correctivas que potencien las posibilidades de alcanzar los objetivos previstos. En ese sentido, el monitoreo también se nutre, entre otros aspectos, de las planificaciones institucionales (planes operativos anuales), el diseño y selección de indicadores, sistemas de información, registros administrativos y otras fuentes.

Para el monitoreo es clave conocer en qué medida se están alcanzando los avances anticipados a nivel de insumos, procesos y productos, e incluso pueden incluirse aspectos vinculados a resultados. Asimismo, se pone el foco en los procesos de ejecución de los planes previstos a efectos de detectar situaciones que pueden perjudicar el logro de los objetivos pronosticados e instrumentar acciones que pueden ayudar a evitar o minimizar su efecto adverso. En visiones más recientes, también se incluyen en el monitoreo aspectos vinculados al seguimiento de los supuestos de las intervenciones e incluso temáticas relativas a la continuidad en la pertinencia de los diseños de las intervenciones públicas.

La evaluación, por su parte, se entiende como una valoración sistemática e imparcial de una intervención (proyecto, programa, política), en marcha o concluida, para analizar su diseño, ejecución y resultados. Los objetivos que se pueden plantear con este tipo de estudios apuntan a establecer la eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, así como la pertinencia, coherencia[6] y el logro de los objetivos. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones (OCDE, 2002).

[6] Este criterio ha sido recientemente incorporado por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (OCDE, 2020).

Desde esta perspectiva, existe una amplia gama de evaluaciones que hacen uso de diferentes fuentes de información, tanto primarias como secundarias, que con frecuencia son compartidas entre sí y con el propio monitoreo.

Con todo, mediante el monitoreo se puede conocer la situación de las intervenciones públicas en un momento dado en función de los logros esperados (por ejemplo, sus objetivos y metas correspondientes), en particular, su nivel de desempeño. La evaluación se enfoca sobre todo, aunque no únicamente, en alcanzar una mayor comprensión de las razones por las que se están alcanzando (o no) esos niveles de desempeño (Kusek y Rist, 2005).

En síntesis, las funciones de monitoreo y evaluación pueden comprenderse a partir de la respuesta a cuatro preguntas clave: a) ¿Para qué?, b) ¿Cuándo?, c) ¿Con qué frecuencia? y d) ¿Quién? En el cuadro IV.3 se aprecian las principales características distintivas de cada una de las funciones.

Cuadro IV.3
Monitoreo y evaluación: comparación entre las funciones

Preguntas clave	Monitoreo	Evaluación
¿Para qué?	Conocer los avances en la implementación dados los objetivos y metas previstos a lo largo de la cadena de valor, para enriquecer el diálogo entre actores participantes a efectos de realizar ajustes de gestión pertinentes que potencien el logro de los objetivos.	Valorar de forma sistemática e imparcial el diseño, implementación y desempeño de un proyecto, programa o política, para conocer su pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, identificando factores que inciden en su desempeño, lecciones aprendidas y mejores prácticas, utilizando información válida y confiable.
¿Cuándo?	Durante la implementación/ejecución del proyecto, programa o política pública.	Antes, durante o después de la implementación de un proyecto, programa o política pública.
¿Con qué frecuencia?	Actividad permanente o continua (por ejemplo: mensual, trimestral, anual).	Actividad puntual que se realiza en momentos concretos.
¿Quién?	El equipo técnico responsable de la intervención u organización o equipos especializados internos de las instituciones.	Equipo técnico externo (no responsable de la ejecución de la intervención pública). También pueden ser evaluaciones mixtas o internas (autoevaluación).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2. Panorama del monitoreo de las políticas públicas

a) (Sub)sistema de monitoreo

El (sub)sistema de monitoreo centra su atención en la retroalimentación del proceso de implementación de las intervenciones públicas. En particular se propone que el monitoreo como procedimiento sistemático permita alcanzar los siguientes objetivos (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005):

- Establecer los avances en la implementación de las intervenciones. Los avances pueden ser de diferente naturaleza. Estos pueden abarcar avances físicos; los costos y el cumplimiento de los plazos para las actividades son elementos que se deben verificar durante la ejecución.
- Permitir la retroalimentación a los participantes. Esto significa que los resultados que se obtengan del monitoreo deben comunicarse a los involucrados en el proyecto.
- Recomendar acciones correctivas a problemas que afectan al proyecto para mejorar el desempeño e incrementar la probabilidad de que alcance su objetivo de desarrollo. La gerencia tiene la responsabilidad de corregir problemas que se detecten en el monitoreo, esto significa ajustar el proyecto a las condiciones propicias para que llegue a buen término y no se desvíe de los objetivos planteados.

Sin ánimo de llegar a revisiones exhaustivas, las definiciones anteriores hacen hincapié en diferentes atributos del seguimiento o monitoreo de proyectos. En términos más generales, aportan especificaciones que se espera que alcance un seguimiento (o monitoreo) adecuadamente realizado desde el punto de vista técnico. Esos elementos comunes o especificaciones técnicas son:

- Es una actividad permanente o periódica que realizan los integrantes de la intervención pública de forma directa o con el apoyo de otras unidades.
- Implica la revisión de los avances alcanzados por los proyectos, programas o políticas con respecto a los avances previstos a lo largo de toda la cadena de valor (potencialmente). Por temas de simplificación operativa, puede centrarse en los primeros eslabones de la cadena de valor (insumos, procesos y productos).
- Permite la generación de "alertas tempranas" para anticipar avances o resultados negativos y reforzar resultados positivos de las intervenciones.
- Facilita la introducción de acciones de mejora o ajustes a nivel de la planificación operativa y realización de las actividades previstas.
- Se nutre de la producción, sistematización y recolección sistemática de información sobre los eslabones clave de la cadena de valor.
- Utiliza información cuantitativa (vinculada a indicadores de desempeño) y cualitativa (entrevistas, puestas en común grupales, análisis documental, observación directa, entre otras).
- Está al servicio de los agentes que participan (directa o indirectamente) en la gestión de los proyectos, programas y políticas públicas (docentes, directores, supervisores, familias).

b) Experiencias en América Latina

A nivel regional, las administraciones públicas han hecho amplios avances en el diseño e implementación de sistemas de monitoreo de políticas públicas basados en indicadores de desempeño. Asimismo, esos avances han asumido diferentes características en función de los contextos nacionales donde se insertan. En algunos casos, los entes rectores de los sistemas de monitoreo coinciden con las instituciones que lideran los procesos de planificación nacional. Por ejemplo, como se aprecia en el cuadro IV.4, se identificaron sistemas asociados a las instituciones rectoras de planificación en Costa Rica, Colombia, Guatemala y Honduras.

En contrapartida, otros países han optado por llevar adelante sistemas asociados a las entidades relacionadas con el presupuesto, como Chile, el Paraguay y el Uruguay, así como sistemas vinculados directamente con la Presidencia, como la Argentina, y sistemas ubicados en organismos autónomos, como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de México. En el Perú el sistema se asocia tanto a las entidades de la planificación como a las de presupuesto. Los diversos arreglos institucionales guardan relación con los orígenes de los sistemas de monitoreo que inicialmente pudieron tener diferentes focos o alcances. En algunos casos, están íntimamente vinculados con instrumentos de planificación nacional y, en otros casos, son desarrollados por entidades presupuestarias más centradas en el monitoreo de programas presupuestarios y gasto público.

Cuadro IV.4
América Latina (12 países): experiencias de monitoreo en administraciones públicas

País	Nombre del sistema	Responsable	Objeto de monitoreo
Argentina	Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO)	Presidencia de la Nación	Programas sociales
Chile	Monitoreo del sistema de planificación estratégica	Dirección de Presupuestos	Ministerios y servicios públicos
	Monitoreo de la oferta programática	Dirección de Presupuestos (Programas no sociales). Ministerio de Desarrollo Social y Familia (Programas sociales)	Programas públicos sociales y no sociales
Colombia	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA)	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Políticas públicas estratégicas
Costa Rica	Sistema Nacional de Evaluación (SINE)	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	Gestión gubernamental (desempeño institucional)
Guatemala	Índice de Desempeño de Ministerios	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)	Ministerios públicos
	Índice de Desempeño de Gobernadores	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)	Gobernaciones departamentales
Honduras	Sistema de Gerencia Pública por Resultados y Transparencia (SIGPRET)	Dirección de Gestión por Resultados (DIGER)	Instituciones públicas / Plan de gobierno
Jamaica	Sistema de Monitoreo y Evaluación del Desempeño	Oficina del Gabinete	Ministerios, departamentos y organismos de gobierno
México	Sistema de Monitoreo de la Política Social (SIMEPS)	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Programas y acciones de desarrollo social Fondos del Ramo 33 Política social nacional
	InMonitoreo	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Entidades y dependencias Programas y acciones sociales
Paraguay	Monitoreo y seguimiento de la implementación del Sistema de Protección Social Vamos!	Mesa Técnica de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (Ministerio de Economía y Finanzas, Presidencia de la República del Paraguay)	Sistema de Protección Social (Plan integral)
	Sistema de Planificación por Resultados	Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Finanzas	Planificación institucional de las entidades del Estado
	Monitoreo de programas presupuestarios	Dirección General de Presupuesto Ministerio de Economía y Finanzas	Programas presupuestarios
Perú	Sistema de Seguimiento y Evaluación Programas presupuestarios	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Programas presupuestarios
	Seguimiento y evaluación de la gestión estratégica del Estado	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)	Instrumentos de planificación
República Dominicana	Tablero de Monitoreo de Políticas y Programas Prioritarios	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)	Instituciones y políticas
Uruguay	Sistema de monitoreo y evaluación	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)	Organismos y empresas públicas

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Un elemento compartido entre todos los casos es la centralidad de la voluntad política y la existencia de marcos legales. Esto ha permitido que los sistemas de monitoreo y evaluación se hayan desarrollado y transformado en una política de Estado. En ese sentido, se identifican importantes avances al respecto con el desarrollo reciente de sistemas en la región, como es el caso del Perú en 2021, el Paraguay en 2019, Guatemala en 2022 y Honduras en 2023.

Desde el punto de vista del alcance, los sistemas de la región monitorean distintos niveles de intervención de la política pública. Los alcances pueden abarcar el nivel estratégico (impactos), sectorial (resultados intermedios) y de gestión (productos y actividades). Asimismo, se aprecia también un avance en los últimos años de los sistemas que monitorean programas públicos, especialmente programas sociales, demostrando la importancia que tienen este tipo de programas en los países, como ocurre con los sistemas de monitoreo de la Argentina, Chile, México, el Paraguay y el Uruguay.

En cuanto al marco metodológico, todos consideran el uso de indicadores de desempeño para el monitoreo, siendo común el uso de metodologías de marco lógico

para el monitoreo de programas y la definición de objetivos nacionales en los planes de desarrollo, mientras que en el monitoreo institucional se encontraron variados marcos conceptuales, monitoreándose los elementos de la planificación estratégica institucional (Chile), las funciones legales ministeriales (Guatemala) y los compromisos de gestión (Uruguay).

La información presentada permite apreciar progresos considerables en este ámbito en la región en los últimos años, con el surgimiento de nuevos sistemas o el reforzamiento de otros existentes. En ese sentido, se observan experiencias como el caso de la Argentina, con el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO); Guatemala, con el Índice de Desempeñ0 de Ministerios (IDM) y el Índice de Desempeño de Gobernadores (IDG); el Perú, con la evaluación de la gestión estratégica del Estado; Honduras, con el Sistema de Gerencia Pública por Resultados y Transparencia (SIGPRET), y el Paraguay, con el seguimiento de programas presupuestarios. Estos sistemas han incorporado la experiencia de los países más avanzados en el tema, pero utilizando enfoques propios e innovadores.

En los países con mayor historia en el desarrollo del monitoreo de las políticas públicas, como México, Chile, Colombia y Costa Rica, se encuentra además un mejoramiento continuo e innovación de sus sistemas. Esto ha permitido incorporar nuevos instrumentos y ampliar el espectro del monitoreo, como ocurre en Chile con el monitoreo de la oferta programática, y en México con el IN monitoreo (metodología de estimación del Índice del Sistema de Monitoreo), ambos instrumentos de creación reciente, que han fortalecido los ya existentes. El desarrollo gradual de los sistemas ha facilitado un proceso de aprendizaje gracias al cual se ha registrado un fortalecimiento continuo, con el uso de información de indicadores de desempeño de la gestión y un marco metodológico y conceptual basado en el paradigma de la gestión por resultados, lo que ha hecho a los sistemas confiables, con base empírica, favoreciendo su sustentabilidad y desarrollo.

El carácter técnico de los entes rectores del monitoreo es una de las fortalezas y aprendizajes de las experiencias en la región, pues propicia un desarrollo metodológico sólido, que ha ido madurando, con el desarrollo de un lenguaje común que facilita el entendimiento. Esto se ve reflejado en los casos de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) (Chile), el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) (Colombia) y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (México), cuya existencia ha sido fundamental en la sustentabilidad de los sistemas junto con el desarrollo de capacidades de otras instituciones públicas que componen los respectivos sistemas. No obstante, la alta rotación de personal en los organismos e instituciones públicas que transmiten los indicadores incide negativamente en la continuidad de los sistemas al tener que medir y comunicar indicadores de cuyo diseño y construcción no se ha participado.

Finalmente, un avance importante de los sistemas de monitoreo en los últimos años es el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como otras herramientas vinculadas al gobierno digital y a la digitalización de los sistemas de información. Por ejemplo, gracias a los sistemas integrados de información se maneja mayor cantidad de información, facilitando la labor de las entidades que informan y de las entidades rectoras que administran los sistemas.

Por otra parte, aún persisten diversos desafíos para el desarrollo de los sistemas de monitoreo. Uno de los principales es el uso de la información para la toma de decisiones presupuestarias, es decir, para el presupuesto por resultados. Con frecuencia los sistemas de monitoreo se centran en la identificación de los avances en la implementación de las políticas y hay pocos indicios de que esta información realmente se utilice en la formulación y discusión del presupuesto.

La incorporación del enfoque del gobierno abierto (participación de la ciudadanía en su diseño y acceso a la información) y el control social también es un desafío persistente. Desde el punto de vista de los principales públicos destinatarios, con frecuencia se aprecia que los sistemas de monitoreo están dirigidos principalmente a las autoridades públicas y generalmente no se encuentran disponibles de forma amigable para la ciudadanía en general.

Asimismo, se registra un bajo nivel de identificación, diseño y uso de indicadores de resultados intermedios y finales, asociado a la falta de información, lo que produce un uso mayoritario de indicadores de productos y procesos en los sistemas de monitoreo. En contrapartida, en la región sigue siendo difícil identificar los indicadores óptimos para evitar la generación de amplios volúmenes de información sobre aspectos redundantes o centrados en la ejecución de actividades e insumos.

Por último, en la subregión del Caribe, si bien la mayoría de los países han establecido esquemas de monitoreo y evaluación de políticas, planes y proyectos de desarrollo económico y social, en ocasiones no están totalmente operativos (CEPAL, 2020).

3. Panorama de la evaluación de las políticas públicas

a) (Sub)sistema de evaluación

El (sub)sistema de evaluación centra su atención en la elaboración de estudios sobre el diseño, la puesta en marcha y los resultados de las políticas, los programas y los proyectos que están en curso o que han concluido. El concepto evaluación etimológicamente significa determinar el valor de algo, así como examinar y calificar las aptitudes o conocimientos de alguien (RAE, 2023). En el campo de los proyectos, programas y políticas la evaluación apunta a conocer los logros alcanzados con relación a los objetivos previstos (a nivel de insumos, actividades, productos, resultados, impacto) e identificar los elementos que influyen (positiva o negativamente) sobre estos, aportando las pruebas técnicamente necesarias para sostener sus conclusiones.

En ese sentido, los factores que inciden en los niveles de desempeño pueden originarse en diferentes áreas temáticas que dan lugar a las dimensiones de análisis de las intervenciones públicas: a) aspectos vinculados al diseño, b) aspectos vinculados a la implementación y c) aspectos vinculados al entorno.

Las definiciones manejadas anteriormente sobre la evaluación de proyectos y programas hacen hincapié en diferentes atributos[7]. En términos más generales, aportan las especificaciones que se espera que alcance una evaluación adecuadamente realizada desde el punto de vista técnico. Esos elementos comunes o especificaciones técnicas son que:

- Permita conocer los logros alcanzados por el proyecto en función de los objetivos previstos y los factores que lo afectan (favorable y desfavorablemente; internos y externos).
- Sus conclusiones se sostengan en datos empíricos válidos y marcos teórico-conceptuales sólidos.
- Emita juicios técnicos sobre las intervenciones públicas que pueden estar vinculados a su pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad.

[7] Una definición que sintetiza adecuadamente estos puntos es la propuesta por Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2007), que sostienen que la evaluación de proyectos o programas es una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas, y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura (pág. 32).

- Facilite el aprendizaje institucional de los participantes (directos e indirectos) del proyecto.
- Aporte a la introducción de mejoras en el diseño, puesta en práctica y logros de las acciones iniciadas.
- Proporcione insumos técnicos para los encargados de tomar decisiones y la comunidad educativa en general que faciliten la transparencia de la gestión pública.

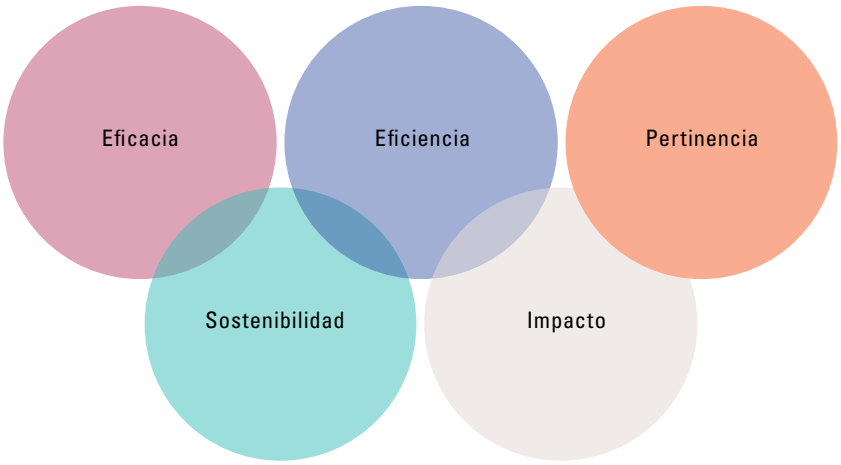
Los juicios evaluativos o tipos de valoraciones que se realizan en el marco de una evaluación se clasifican en: a) eficacia, b) eficiencia, c) pertinencia[8], d) sostenibilidad y e) impacto. Como se aprecia en el cuadro IV.5, cada una de las valoraciones técnicas hace hincapié en diferentes aspectos de una intervención pública que se abordará en la evaluación. Por ejemplo, la sostenibilidad se concentra en los resultados en el tiempo una vez finalizada la iniciativa, o la eficacia centra la mirada en el logro de lo previsto inicialmente por parte de la intervención. En el diagrama IV.3 se muestran gráficamente los criterios.

Cuadro IV.5
Evaluación de políticas públicas: definiciones de tipos de valoraciones

Valoraciones	Definición
Pertinencia	Medida en que los objetivos planteados son coherentes con los requisitos de la población potencial u objetivo, las necesidades del país, las prioridades globales y otras políticas. Suele referirse a si los objetivos o el diseño de un plan o acción siguen siendo adecuados aun cuando hayan cambiado las circunstancias.
Sostenibilidad	Continuidad de los beneficios de una intervención pública una vez finalizada su implementación. Se refiere a la probabilidad de que permanezcan los beneficios en el mediano y largo plazo. Situación en la que las ventajas netas son susceptibles de resistir los riesgos con el correr del tiempo. También puede usarse la sostenibilidad en referencia a la continuidad del funcionamiento de las intervenciones cumpliendo de manera adecuada sus objetivos.
Eficacia	Medida en que se alcanzaron los objetivos propuestos por la intervención pública. Puede hacer referencia a logros a distintos niveles dentro de la cadena causal (por ejemplo, procesos, productos). Se refiere al logro de los objetivos propuestos sin importar los recursos insumidos para su obtención.
Eficiencia	Es la relación entre los recursos utilizados y los logros alcanzados por una intervención pública. Cuanto menor sean los recursos utilizados para alcanzar los mismos niveles de logro (cantidad-calidad) mayor es la eficiencia. Suele aplicarse al nivel de la relación entre insumo y producto alcanzado y relaciona el gasto efectivo con el volumen de producción física de un producto. Se refiere al logro de los objetivos previstos al menor costo.
Impacto	Efectos positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directamente (atribuibles) por una intervención pública, intencionalmente (o no). En algunos casos solamente se toman en cuenta los efectos de largo plazo.

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, París, 2002.

Diagrama IV.3
Evaluación: tipos de valoraciones

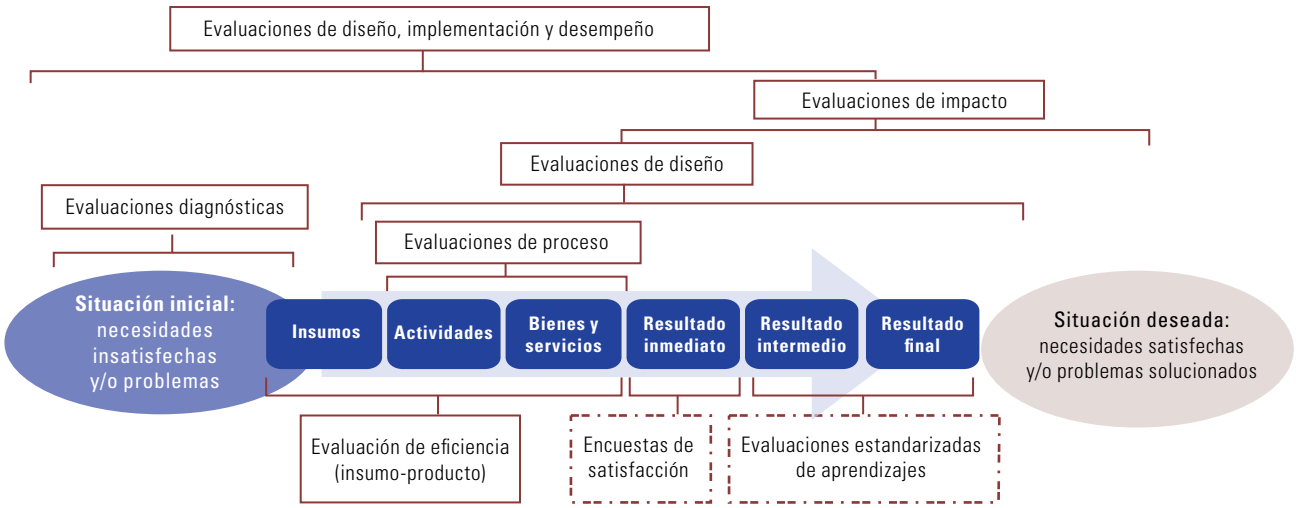


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

[8] Recientemente, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha actualizado los criterios para la evaluación de proyectos, programas y políticas de desarrollo internacional y de acción humanitaria. En esa actualización ha incorporado el criterio de la coherencia, que se refiere específicamente a la compatibilidad de la intervención con otras intervenciones en un país, sector o institución.

Las evaluaciones son estudios técnicos que responden a diferentes preguntas de evaluación. Esas preguntas pueden centrar la atención en abordar diferentes eslabones de la cadena de valor público. Por lo tanto, es posible identificar distintos tipos de evaluaciones en función de sus propósitos particulares y las partes concretas de la cadena de valor que abordan. Sin ánimo de alcanzar una representación exhaustiva, en el diagrama IV.4 pueden verse diversos tipos de evaluación y cadena de valor. Asimismo, se incluyen algunos instrumentos técnicos que son funcionales a las evaluaciones de proyectos, programas y políticas públicas.

Diagrama IV.4
Tipos de evaluación y cadena de valor



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Como se aprecia en el diagrama IV.4, los tipos de evaluación y cadena de valor son: a) evaluaciones diagnósticas; b) evaluaciones de diseño; c) evaluaciones de proceso; d) evaluaciones de diseño, implementación y desempeño; e) evaluaciones de eficiencia, y f) evaluaciones de impacto. Asimismo, se han incluido en el esquema las encuestas de satisfacción sobre intervenciones y servicios públicos y las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes.

En la región se llevan a cabo todos los tipos de evaluaciones[9] reseñados. Los sistemas de monitoreo y evaluación más maduros alcanzan una mayor diversidad de instrumentos evaluativos. Por ejemplo, al considerar experiencias nacionales, en México, Chile o Colombia se aplican los diferentes tipos de evaluación, aunque pueden tener matices o variaciones en sus nominaciones, alcances o énfasis técnico. Entre los diferentes tipos de evaluaciones encontramos las siguientes:

- Evaluaciones diagnósticas: permiten identificar problemas, factores causales y consecuencias de estos. Estos tipos de evaluaciones son muy útiles en las etapas iniciales de identificación de proyectos, programas o políticas públicas.
- Evaluaciones de diseño: revisión completa de la teoría de cambio de las intervenciones en función de criterios técnicos preestablecidos.
- Evaluaciones de proceso: análisis de los procesos de trabajo que permiten la producción de productos (bienes y servicios).
- Evaluaciones de diseño, implementación y desempeño: son evaluaciones en que se analizan las fortalezas y oportunidades de mejora en aspectos de diseño y operativos. Son de breve duración.

[9] Véase una reseña de diferentes tipos de evaluación de programas públicos en Arenas (2021) .

- Evaluaciones de impacto: permiten la estimación del efecto neto de una intervención. Pueden nutrirse de información cuantitativa (cuestionarios, entre otras cosas). Requieren líneas de base y grupos de control.
- Encuestas de satisfacción: son relevamientos para conocer las valoraciones que realizan los usuarios.
- Evaluaciones estandarizadas de aprendizaje: son evaluaciones realizadas a partir de pruebas estandarizadas asociadas a competencias diversas (lecto-escritura, matemáticas, entre otras). Sus resultados pueden incorporarse a la evaluación de proyectos, programas y políticas.

Asimismo, el universo de evaluación no se agota en las metodologías e instrumentos descritos hasta el momento. Pueden consultarse otras clasificaciones en el cuadro A1.9 del anexo A1.

b) Experiencias en América Latina

En América Latina, las administraciones públicas han avanzado en el diseño e implementación de condiciones para generar o fortalecer los sistemas de evaluación de políticas públicas. De forma análoga a lo sucedido con el monitoreo, los avances han asumido diferentes características en función de los contextos nacionales donde se insertan. El cuadro IV.6 ofrece un resumen de las experiencias de evaluación en administraciones públicas latinoamericanas.

Cuadro IV.6
América Latina (8 países): experiencias de evaluación en administraciones públicas

País	Denominación	Ente rector	Objeto evaluado	Instrumentos de evaluación[a]
Brasil	Sistema de monitoreo y evaluación del Gobierno del Estado de Minas Gerais	Secretaria de Planificación/ Contraloría del Estado	Programas y acciones estratégicas	i) Evaluación de diseño; ii) evaluación de implementación; iii) evaluación de resultados; iv) evaluación de impacto y v) evaluación ejecutiva (gestión y resultados)
Chile	Evaluación y revisión del gasto	Dirección de Presupuestos	Programas públicos	i) Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), ii) Evaluación de Impacto de Programas (EI) y iii) programas públicos (Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA)
			Oferta programática sectorial	iv) Oferta programática sectorial
	Evaluación de Programas Nuevos	Dirección de Presupuestos/ Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Programas públicos	v) Programas públicos nuevos (diseño)
	Evaluación y revisión del gasto	Dirección de Presupuestos	Instituciones	vi) Instituciones - evaluación institucional
Colombia	Sistema Nacional de Evaluación	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Programas públicos	i) Evaluación ejecutiva (proceso, producto-resultado); ii) evaluación de operaciones; iii) evaluación institucional (proceso producto); iv) evaluación de resultados (productos y resultados) y v) evaluación de impacto
Costa Rica	Sistema Nacional de Evaluación (SINE)	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	Intervenciones públicas (Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública)	i) Evaluación de diseño, ii) evaluación de procesos; iii) evaluación de resultados y iv) evaluación integral
México	Evaluación de programas sociales	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Programas presupuestarios	i) Diagnóstico de programas nuevos (diseño); ii) evaluación de diseño; iii) evaluación de consistencia y resultados (diseño, gestión y resultados); iv) evaluación específica de desempeño (resultado); v) evaluación de procesos; vi) evaluación complementaria (gestión resultados) y vii) evaluación de impacto
			Política pública	viii) Evaluación estratégica (resultados)
Paraguay	Evaluación de programas presupuestarios	Dirección General de Presupuesto	Programas presupuestarios	i) Evaluación de diseño; ii) evaluación de implementación (gestión); iii) evaluación de desempeño (resultados)
Perú	Sistema de evaluación	Ministerio de Economía y Finanzas	Programas presupuestarios	i) Evaluaciones de diseño (EDIS); ii) evaluaciones de procesos (EPRO); iii) evaluaciones de impacto (EI)
	Seguimiento y evaluación de la gestión estratégica del Estado	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)	Instrumentos de planificación	Mejoramiento de políticas y transparencia Indicadores de resultados
Uruguay	Evaluación de intervenciones públicas	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)	Políticas/programas/ proyectos	i) Evaluaciones de diseño, implementación y desempeño (DID); ii) evaluaciones de impacto

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
[a] Son instrumentos de referencia aplicados en los últimos cinco años.

Desde la perspectiva de los marcos institucionales, en algunos casos es posible encontrar diferentes tipos de organismos responsables de la evaluación, como agencias de evaluación, externas al ejecutivo (CONEVAL), secretarías de gobierno (Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay), direcciones ministeriales (Dirección de Presupuestos de Chile y el Paraguay) o dependientes directamente de una Secretaría de Estado (Ministerio de Economía y Finanzas de Costa Rica y el Perú).

Desde el punto de vista de los alcances de los sistemas, el instrumento de política pública más evaluado por los países son los programas públicos (Chile, Brasil, Colombia y México), entendidos como intervenciones destinadas a solucionar un problema específico en una población objetivo. En menor medida se evalúan los programas presupuestarios en una lógica de partidas presupuestarias (Perú, Paraguay y México). Del mismo modo, también se evalúan de manera global las instituciones con todos los elementos que la componen y alguna política pública específica, ya sea una estrategia o un plan sectorial (Costa Rica y Uruguay).

A partir de las evaluaciones de los planes, en los países se ha ido derivando el análisis hacia instrumentos concretos de gestión pública, como los programas públicos. Esta evolución ha permitido evaluar políticas e intervenciones específicas posibles de asociar a los presupuestos, mejorando la generación de información para guiar la formulación presupuestaria. El Perú es un buen ejemplo al respecto, con el trabajo sostenido del Ministerio de Economía y Finanzas en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público, con miras a lograr una gestión basada en presupuesto por resultados, con evaluaciones de diseño, ejecución presupuestal e impacto de sus programas presupuestarios.

Desde el punto de vista de los marcos técnicos, se aprecian similitudes en la incorporación de instrumentos de evaluación que se concentran en diferentes aspectos de la cadena de valor público. Por ejemplo, se pueden identificar evaluaciones de diseño (Brasil, Chile, Costa Rica, México, Paraguay, Perú y Uruguay). En estas evaluaciones se analizan los fundamentos del diagnóstico de la problemática que justifican y articulan una intervención, así como su modelo lógico interno, destacando el uso de la metodología de marco lógico o adaptaciones de esta.

Dentro de esta categoría, también se realizan evaluaciones de diseño *ex ante* con fines presupuestarios, como la Evaluación de Programas Nuevos de Chile. Este tipo de evaluaciones *ex ante*[10] se realiza al solicitar financiamiento por primera vez o cuando se reformula la iniciativa. Por su parte, México realiza evaluaciones de diseño dirigidas a programas de nueva creación, evaluándose durante el primer año de implementación, con el fin de mejorar la lógica interna. Del mismo modo, el Paraguay recientemente implementó evaluaciones de diseño, con el propósito de proveer información acerca de la relevancia, pertinencia y coherencia de los programas, con información sobre la importancia de las medidas adoptadas por un programa para cumplir con los objetivos de las políticas públicas[11]. También el Perú ha logrado consolidar las evaluaciones de diseño (EDIS), en que se analiza el diseño del programa o intervención antes, durante o culminada su implementación utilizando pruebas científicas e incluyendo la valoración de dos aspectos: racionalidad y coherencia.

La evaluación de resultados o desempeño es otra de las metodologías más utilizadas (está presente en los nueve países indicados). Este tipo de estudios permite cuantificar el nivel de producción de las intervenciones, así como el logro de los objetivos planteados

[10] En estos estudios se analizan el problema y la alternativa de solución propuesta, que fundamenta la asignación presupuestaria y facilita una correcta evaluación posterior del desempeño.

[11] La información que se obtiene con la evaluación se usa para identificar fortalezas y debilidades en el diseño de los programas, recomendar medidas para subsanar esas debilidades y, en última instancia, fortalecer la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

en ellas. En estos casos, se utiliza como información de base indicadores de desempeño, a fin de medir la eficacia, eficiencia, calidad y economía de la intervención o entidad pública evaluada. En otros casos, la evaluación de desempeño se realiza de forma simultánea con el análisis de aspectos de diseño y gestión. A modo de ejemplos se pueden encontrar las evaluaciones de diseño, implementación y desempeño (DID) desarrolladas en el Uruguay, así como evaluaciones de consistencia y resultados[12] llevadas adelante en México.

La evaluación de gestión se utiliza con frecuencia dentro de los sistemas nacionales (Brasil, Chile, México y Paraguay), así como la de procesos, que es una derivación de la primera (Colombia, Costa Rica, México, Paraguay y Perú). Si bien son metodologías con diferentes desarrollos en los países, comparten el objetivo de mejorar la gestión productiva de las intervenciones. México también evalúa los procesos como parte importante de la gestión, con el propósito de entregar información para contribuir a la mejora de la gestión operativa de los programas[13]. En el Brasil, por su parte, específicamente en el Estado de Minas Gerais, se realizan de manera incipiente evaluaciones de diseño, gestión, resultados e impacto, usando el mismo enfoque metodológico de los demás países.

Entre los marcos técnicos, se observa una mayor presencia de evaluaciones de impacto (Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay), todas enfocadas en medir los resultados de las intervenciones desde el punto de vista de la causalidad y exclusividad, con el uso de técnicas econométricas[14] y modelos experimentales y cuasiexperimentales (grupos de control). Las evaluaciones de impacto son las que menos se realizan en la región, en cuanto a magnitud, y se encuentran en Chile, México, Colombia, el Uruguay y el Perú, con características muy similares, con el objetivo de determinar el efecto atribuible específicamente a la intervención sobre sus beneficiarios.

A nivel regional, un avance técnico relevante son las evaluaciones globales, que consideran la evaluación integral de un sector y no de un instrumento o política en particular. Al respecto, cabe mencionar México, cuyas evaluaciones estratégicas están aplicadas a un conjunto de programas para conocer la pertinencia de la intervención con los lineamientos estratégicos de los planes sectoriales e identificar hallazgos para mejorar la planificación nacional, en sectores como salud, trabajo y previsión social, entre otros. En esta misma línea, Chile recientemente ha desarrollado un tipo de evaluación sectorial, centrada en la evaluación integral de un área de política pública, con foco en la identificación de la perspectiva estratégica y alcance de la política pública, evaluando la oferta programática que se ha de implementar en el sector definido. Destaca, también, el Perú, como un país que ha profundizado la evaluación de las políticas públicas, con el desarrollo en 2021 del Sistema de seguimiento y evaluación de la gestión estratégica del Estado, por parte del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)[15]. Entre las innovaciones metodológicas se encuentra la evaluación de aspectos específicos de alguna intervención pública como la Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA), que aborda aspectos concretos referidos a los costos, la implementación y el diseño de la estrategia[16].

---

12 El propósito de este tipo de estudios es hacer un examen del diseño del programa, considerando la identificación del problema o necesidad, la contribución a los objetivos estratégicos de la dependencia y la lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa, entre otros aspectos.

13 El propósito de este tipo de estudios es, mediante el trabajo de campo, comprobar si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión, detectando las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del marco normativo, estructura y funcionamiento de los programas, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa y enriquezcan el diseño de los programas.

14 Técnicas econométricas que incluyen los análisis experimentales, cuasiexperimentales, emparejamiento, diferencias en diferencias, variables instrumentales y regresión discontinua.

15 Estos esfuerzos se suman a las acciones del Ministerio de Hacienda en la evaluación de los programas presupuestarios, incluyendo los planes nacionales, sectoriales, territoriales e institucionales, de manera asociada al sistema de monitoreo de estos instrumentos.

16 En este tipo de estudios se propone analizar programas públicos en ámbitos específicos de la intervención, sin aplicar la evaluación tradicional en forma completa, sino que focalizada.

En el ámbito de la participación ciudadana, se registra un avance importante en Costa Rica, con la elaboración de una Agenda Nacional de Evaluación (ANE), integrada al Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026. Esta modalidad innovadora de participación para estructurar el desarrollo de evaluaciones de intervenciones públicas prevé la inclusión de múltiples actores (sector público, sector académico, sociedad civil, cooperación internacional) con el respaldo de autoridades políticas. En este caso, esos actores participan en la selección de intervenciones públicas estratégicas consideradas como objeto de evaluación.

En la región, uno de los principales desafíos es generar condiciones institucionales, operativas y técnicas en las administraciones públicas para fortalecer las prácticas evaluativas en términos de su calidad, cantidad, diversidad y sostenibilidad temporal. En comparación con los sistemas de monitoreo, los avances son menores en cuanto a la institucionalidad, así como los marcos operativos y técnicos necesarios para el sostén de las prácticas evaluativas[17].

Por otra parte, el uso de las evaluaciones es un desafío permanente en el desarrollo de estos sistemas. En particular, es un reto la utilización de insumos técnicos provenientes de la evaluación en los procesos de formulación y discusión presupuestaria, favoreciendo el presupuesto por resultados, el diseño de las políticas y, en consecuencia, la mejora de la calidad del gasto. En ese sentido, una buena práctica se encuentra en Chile, donde se realizan compromisos con las instituciones, resultantes de las recomendaciones obtenidas en las evaluaciones a las cuales se les hace seguimiento posteriormente.

Por último, a pesar de la importancia de la evaluación en el ciclo de políticas públicas, a nivel regional aún son incipientes las señales en términos de cantidad y calidad en el uso de la información proveniente de la evaluación. Salvo ciertos casos específicos donde se evidencian mayores avances, existen amplios márgenes de perfeccionamiento en lo que respecta al uso de datos obtenidos de la evaluación para la toma de decisiones, la mejora de los servicios o la rendición de cuentas a la ciudadanía.

En el largo plazo, el desarrollo de una cultura de la evaluación se perfila como un reto compartido por todos los países de la región. En especial, la cultura de la evaluación es necesaria para facilitar la apropiación y el reconocimiento colectivos de las funciones evaluativas como una instancia necesaria en el ciclo de políticas públicas, orientada hacia la mejora continua, la transparencia pública y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

C. Sistemas de monitoreo y evaluación y cambio climático

1. Aportes a la conceptualización de los sistemas vinculados al cambio climático

Los sistemas de monitoreo y evaluación que integran la variable climática comparten rasgos comunes con los sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas y, al mismo tiempo, poseen sus particularidades dada la temática transversal que abordan. En ese sentido, tienen en común los componentes requeridos para el cumplimiento de los objetivos propuestos (por ejemplo, marco institucional, operativo o técnico), aunque contextualizan sus objetivos en función de la adaptación al cambio climático.

[17] Incluso existen países que habían empezado a trabajar en esta línea, pero dejaron la iniciativa o se encuentran en un compás de espera.

Por otra parte, como se trató en el capítulo I, el establecimiento de condiciones favorables para una adecuada gestión del cambio climático[18] implica un abordaje de política pública a nivel sistémico que combina múltiples niveles de intervención junto con una temporalidad del mediano y largo plazo. Estos alcances también se trasladan hacia las funciones de monitoreo y evaluación, dando origen a la necesidad de desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación de alcance nacional con enfoque territorial, intersectoriales e interinstitucionales.

Para conceptualizar las funciones de monitoreo y evaluación vinculadas al cambio climático es necesario comprender las orientaciones particulares que asumen estos sistemas (Hammill y Dekens, 2014; Price-Kelly y otros, 2017). En ese sentido, una de las orientaciones prioritarias es brindar insumos técnicos para monitorear los avances en la implementación de los proyectos, programas, planes y políticas relativos a la mitigación y adaptación al cambio climático.

En particular, además de obtener información sobre los eventuales progresos, es primordial conocer cómo aportan las intervenciones analizadas a la reducción de la vulnerabilidad climática y la mejora en la capacidad adaptativa de los países y si contribuyen al bienestar general de las comunidades afectadas por las consecuencias del cambio climático (Hammill y Dekens, 2014; Price-Kelly y otros, 2017).

Por lo tanto, los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación vinculados al cambio climático se orientan hacia los siguientes propósitos generales y pueden abarcar todos o solo algunos de ellos (Hammill y Dekens, 2014; Price-Kelly y otros, 2017):

- Aprendizaje en políticas públicas: producir conocimiento sobre la evolución del contexto de cambio climático, las necesidades y experiencias;
- Rendición de cuentas: informar a los actores involucrados sobre el progreso y los resultados;
- Gestión del cambio climático: revisar si una política, plan o intervención está bien encaminado y, si procede, ajustar el curso de acción.

Por otra parte, como sucede con el enfoque de género o el enfoque territorial, la integración de aspectos relativos al cambio climático implica adoptar un enfoque transversal. En otras palabras, es una perspectiva que atraviesa a todos los demás sectores de la política pública además de las políticas propiamente vinculadas a la mitigación y adaptación al cambio climático.

Cabe recordar, como se ha sostenido a lo largo del capítulo, que un sistema de monitoreo y evaluación tiene por objeto generar una retroalimentación sostenible sobre una serie de proyectos, programas y políticas públicas, creando una base de conocimiento (oferta) que enriquezca los insumos técnicos de los actores participantes (demanda). En ese sentido, se espera que la información proveniente del sistema de monitoreo y evaluación pueda enriquecer los marcos de referencia para los actores participantes de los procesos decisorios, a la ciudadanía y opinión pública en general, así como a otros actores interesados en las políticas públicas correspondientes.

Ahora bien, pueden establecerse estrategias de monitoreo y evaluación que cumplan cabalmente con los objetivos ya reseñados, pero que invisibilicen ciertas temáticas clave para el desarrollo sostenible, por ejemplo, las desigualdades de género o las inequidades a nivel territorial derivadas de una intervención pública, así como sus consecuencias para la mitigación o adaptación al cambio climático. En este sentido, una estrategia de monitoreo y evaluación técnicamente sólida no asegura por sí misma que temáticas clave para el desarrollo, como la situación de grupos vulnerables, el cumplimiento de derechos fundamentales o la condición marginal de ciertos territorios sean considerados adecuadamente dentro del sistema de monitoreo y evaluación.

[18] La gestión del cambio climático se entiende como un proceso coordinado de diseño, implementación y evaluación de acciones de mitigación de gases de efecto invernadero (GEI) y adaptación al cambio climático orientado a reducir la vulnerabilidad de la población, infraestructura y ecosistemas a los efectos del cambio climático con una mirada de largo plazo. Es, en esencia, un acto de planificación, siendo cada vez mayor el número de instrumentos de planificación para abordarlo.

Asimismo, en el desafío de alcanzar una retroalimentación sostenible de los procesos de implementación de las intervenciones públicas, existe la posibilidad de visibilizar temáticas transversales que deben incorporarse. Siguiendo los aportes realizados en la evaluación para el desarrollo (Ligero y otros, 2014), se sostendrá que una estrategia de monitoreo y evaluación es sensible a una temática transversal cuando aborda de forma sistemática la interpretación y enjuiciamiento del proyecto, programa o política en función de la temática transversal planteada (como la igualdad de género o la inequidad territorial). En este caso concreto, para alcanzar una estrategia de monitoreo y evaluación sensible a la temática transversal del cambio climático es necesario tener la capacidad de describir, comprender y valorar cómo la intervención pública aborda (o no) la temática, así como conocer cuál es su aporte (o no) a la situación que se busca superar en función de la temática correspondiente.

Por lo tanto, para identificar en qué medida un sistema de monitoreo y evaluación ha incorporado su sensibilidad al cambio climático, se puede apelar a las sugerencias del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), que es el grupo donde se reúnen todas las entidades de evaluación del sistema de las Naciones Unidas, y que ha establecido un conjunto de criterios básicos para saber en qué medida una evaluación ha incorporado un enfoque transversal (en el caso de UNEG es el enfoque de género).

En efecto, es posible adaptar estas contribuciones para incorporar otros enfoques transversales, como el enfoque hacia la adaptación al cambio climático. En el cuadro IV.7 se presentan las siete dimensiones de análisis para los enfoques transversales, donde se incluyen las preguntas básicas que permiten la identificación: a) análisis de involucrados (etapa de diseño del sistema de monitoreo y evaluación); b) preguntas de monitoreo y evaluación; c) indicadores de desempeño; d) equipos técnicos responsables del sistema; e) estrategia metodológica de monitoreo y evaluación; f) recolección y análisis de datos, y g) informes y presentaciones.

Cuadro IV.7
Incorporación del enfoque transversal desde la mirada de la adaptación climática: preguntas básicas

Dimensión de análisis	Preguntas básicas
Análisis de involucrados (etapa de diseño del sistema de monitoreo y evaluación)	¿Se hizo un análisis de las partes interesadas incluyendo temas vinculados a la adaptación al cambio climático? ¿En el análisis de las partes interesadas, se identificaron grupos vulnerables al cambio climático en la órbita de la intervención? ¿Qué acciones llevará a cabo el equipo técnico responsable del sistema de monitoreo y evaluación para involucrar a las partes interesadas en relación con el cambio climático?
Preguntas de monitoreo y evaluación	¿Se definieron preguntas de monitoreo y evaluación que aborden específicamente temáticas vinculadas a la adaptación al cambio climático? ¿Se identificaron aspectos del contexto que se deben tener en cuenta vinculados al cambio climático?
Recolección y análisis de datos	¿Durante la recolección de información, se consultó a todos los grupos interesados identificados en el análisis de partes interesadas, especialmente los más vulnerables al cambio climático? Tras la recolección, ¿se consultó a todos los grupos interesados, especialmente los más vulnerables al cambio climático, para comentar sobre los hallazgos y escuchar sus visiones sobre las conclusiones y recomendaciones de la evaluación?
Informes y presentaciones	¿Los informes abordan las cuestiones de adaptación al cambio climático? Para la información proveniente del sistema de monitoreo y evaluación, ¿se ha planificado la difusión a un grupo amplio, en particular a grupos interesados vulnerables al cambio climático? Para el caso de las evaluaciones, ¿se preestablece la necesidad de conclusiones y recomendaciones vinculadas al cambio climático? Para el caso de las evaluaciones, ¿se preparó una respuesta de gestión que considere las conclusiones y recomendaciones sobre el cambio climático planteadas en el informe? Para el caso de las evaluaciones, la preparación de la respuesta de gestión y la discusión de puntos de acción ¿involucran a un grupo diverso de partes interesadas, incluidos grupos vulnerables al cambio climático? ¿Se formularon preguntas de evaluación que aborden específicamente temas vinculados al cambio climático?
Indicadores de desempeño	¿Se definieron indicadores vinculados al cambio climático en el sistema de monitoreo y evaluación? ¿Se definieron indicadores vinculados al cambio climático con datos desagregados a nivel de territorios u otros aspectos relevantes en el sistema de monitoreo y evaluación? ¿Se identificaron indicadores de contexto adicionales que aborden temas vinculados al cambio climático? ¿Se trazaron planes sobre cómo recopilar datos para medir esos indicadores adicionales?
Equipos técnicos responsables del sistema	¿Se cuenta con un equipo técnico con conocimiento y formación sobre adaptación al cambio climático y compromiso hacia estas dimensiones? ¿Se cuenta con un equipo técnico con experiencia de trabajo concreta sobre adaptación al cambio climático?
Estrategia metodológica de monitoreo y evaluación	¿La estrategia metodológica emplea un enfoque de métodos mixtos, adecuados para abordar el enfoque sobre adaptación al cambio climático? ¿La estrategia metodológica fomenta la participación de las partes interesadas, incluso de las más vulnerables al cambio climático? ¿La estrategia metodológica fomenta la triangulación de la información de adaptación al cambio climático obtenida?

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), "Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación – hacia una guía del UNEG" (UNEG/G(2011)2), Nueva York, 2010.

Algunas dificultades son particularmente evidentes desde el punto de vista técnico para los sistemas de monitoreo y evaluación sensibles al cambio climático (véase el recuadro IV.1). Como indica la experiencia internacional, uno de los principales desafíos que enfrentan estos dispositivos institucionales es el problema de la atribución; en particular, establecer los abordajes teórico-metodológicos y la generación de información sólida para atribuir los cambios observados en ciertos fenómenos climáticos a las actividades concretas desarrolladas por las intervenciones públicas. También, resulta un reto la elaboración de líneas de base y objetivos de forma oportuna para captar la evolución de los fenómenos priorizados, así como el desafío de evaluar la eficacia de las iniciativas de adaptación que generan efectos a largo plazo dentro de ciclos de evaluación a corto y mediano plazo (Lamhauge, Lanzi y Agrawala, 2012; Dinshaw y otros, 2014).

Recuadro IV.1
Desafíos técnico-metodológicos vinculados a los sistemas de monitoreo y evaluación sensibles al cambio climático: resumen ilustrativo

- Falta de mediciones comunes para valorar el éxito de las intervenciones realizadas.
- Horizontes temporales de largo plazo donde se procesa el cambio climático.
- Incertidumbre sobre los impactos reales del cambio climático (se hace difícil predecir la contribución de una intervención aislada a mejoras en la adaptación).
- Múltiples factores que inciden simultáneamente sobre los resultados de adaptación que se proponen alcanzar (por ejemplo, factores socioeconómicos, degradación ambiental no climática) y dificultan determinar si el cambio se puede atribuir directamente a una intervención en particular.
- Falta de disponibilidad de datos en los cambios a monitorear (los datos pueden no estar disponibles en el tiempo requerido para los propósitos del monitoreo y evaluación, o puede ser que no se hayan recolectado si no se vio la necesidad de antemano).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Dinshaw y otros, "Monitoring and evaluation of climate change adaptation: methodological approaches", *OECD Environment Working Papers* N°74, París, OECD Publishing, 2014.

2. Integración de la adaptación al cambio climático en las políticas públicas de América Latina y el Caribe

A nivel regional son incipientes los avances en el desarrollo de instrumentos de monitoreo y evaluación sensibles a la adaptación del cambio climático. En particular, se destaca la instrumentación de dispositivos institucionales orientados a proyectos, programas y políticas específicas vinculados al cambio climático que aún no constituyen sistemas nacionales.

En ese sentido, con arreglo al artículo 13 del Acuerdo de París, los países deben establecer sistemas nacionales sólidos de vigilancia, notificación y verificación que, a su vez, mejorarán y guiarán sus compromisos climáticos, que abordan los aspectos de mitigación, adaptación y financiamiento climático (este tema se profundiza en el capítulo I). Asimismo, el análisis que se ofrece en el capítulo I indica que la gran mayoría de los países de la región ya poseen o están en proceso de desarrollar dichos sistemas, y al mismo tiempo se identifican los principales desafíos que enfrentan.

Por otro lado, en el capítulo I también se plantea como un desafío para los países de la región el avanzar en la integración de aspectos climáticos en el monitoreo y evaluación del resto de las políticas públicas y lograr enfoques transversales. En efecto,

la integración de aspectos de mitigación y adaptación al cambio climático en los sistemas de monitoreo y evaluación de la gestión de políticas públicas a nivel general (esto es que no sean políticas de carácter climático o ambiental) tiene muy poco desarrollo, tanto a nivel global como en América Latina.

A partir de una revisión de publicaciones de las principales revistas especializadas en monitoreo y evaluación, como *Evaluation*, *Evaluation Review, Project Management Journal*, *Administrative Sciences Quarterly, American Journal of Evaluation, Journal of Policy Analysis and Management* y *New Directions for Evaluation*, se encontró que la mayoría de los artículos que trataban el vínculo entre cambio climático y evaluación lo hacían, exclusivamente, para las políticas y programas de carácter climático. Solo se encontraron cuatro publicaciones en que se aborda, en alguna medida, la variable climática en la evaluación de programas y políticas climáticas en general. Estas incluyen a Lam y otros (2023), que incorporan la variable climática en la evaluación de un programa de seguridad alimentaria en Vietnam; Mickwitz y otros (2021), que abordan un marco de evaluación interdisciplinario, incluidas cuatro teorías para avanzar hacia la transición sostenible: teoría de la transición, análisis de políticas, sociología de la ciencia y psicología ambiental; Uitto (2014), que analiza la evaluación ambiental del desarrollo nacional de países en desarrollo, y Uitto (2016), que destaca la importancia de evaluar no solo si los proyectos están cumpliendo sus objetivos planteados, sino también si estos proyectos, a medida que cumplen sus objetivos, no están degradando el medio ambiente.

Por lo tanto, se mantiene el desafío de una mayor incorporación de criterios de evaluación ambiental o de mitigación o adaptación al cambio climático en la medición de los objetivos de instituciones y programas públicos. En efecto, prácticamente no se encontraron indicios de que este enfoque esté siendo transversalizado en los sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas públicas que no sean de carácter ambiental o climático específicamente.

Asimismo, entre los elementos que se han señalado como retos persistentes en América Latina para potenciar el desarrollo de las prácticas de monitoreo y evaluación de las políticas climáticas se encuentran los siguientes (FIAPP, 2018): a) fortalecer los sistemas de información vinculados al cambio climático[19]; b) mayor consolidación de la institucionalidad de apoyo[20]; c) desarrollo de capacidades técnicas[21]; d) mayores dotaciones de recursos financieros[22]; e) definición de metas e indicadores vinculados a la temática[23], y d) incorporación de temas transversales (como género).

La multiplicidad de retos también ofrece oportunidades para el aprendizaje conjunto en la región. Como muestra de ello, se han constituido espacios o comunidades de aprendizaje que facilitan el intercambio de experiencias entre las administraciones públicas. Por ejemplo, existe la Comunidad de Práctica de Monitoreo y Evaluación de Políticas Climáticas, integrada por 17 países de la región con el apoyo del Programa EUROCLIMA+ e implementada a través de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Este tipo de espacios resultan positivos para el desarrollo de capacidades de monitoreo y evaluación en el contexto regional.

---

19 Se incluían aspectos como: "contar con información homologada y estandarizada; instrumentos de levantamiento de información adecuados; disponibilidad y acceso; información adecuada para la toma de decisiones; información actualizada".

20 Se incluían aspectos como: "existe un vacío en la cultura de información y medición; cambio climático es un tema transversal y son varias las instituciones que proveen información; articulación intersectorial; institucionalizar seguimiento y evaluación por norma y con carácter obligatorio; tener claridad sobre quién los dirige y quién es responsable y hacia quién van dirigidos los datos".

21 Se incluían aspectos como: "rotación del personal; generación de recursos humanos *in-house*; debilidad en gestión de estadísticas; investigación vs. evaluación".

22 Se incluían aspectos como: "necesidades de recursos para el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación, así como para fortalecer capacidades; articulación entre los planes y los presupuestos disponible".

23 Se incluían aspectos como: "llegar a acuerdos de lo que se consideran acciones de mitigación, adaptación, cobeneficios; definición de metas; medición en el tiempo; indicadores medibles; coherencia entre políticas y acción climática [...] indicadores de vulnerabilidad; cómo cuantificar capacidad de adaptación en diferentes categorías de planes sectoriales".

En lo que respecta a las buenas prácticas aplicadas en América Latina, puede identificarse la experiencia de México en la evaluación de políticas climáticas. A nivel legal se ha establecido el mandato de que la Política Nacional de Cambio Climático debe evaluarse según la Ley General de Cambio Climático en México[24]. En este marco, la evaluación se entiende como el análisis sistemático y objetivo de la Política Nacional de Cambio Climático para valorar su pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto.

Desde el punto de vista del marco institucional, se establece que la coordinación de la evaluación esté a cargo de la titular del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) y seis consejeros y consejeras sociales (representantes de la comunidad científica, académica, técnica e industrial). En ese sentido, la evaluación de la política climática también se articula con la participación de otras secretarías públicas, entre las que se encuentran la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y Auditoría Superior de la Federación (ASF).

La Coordinación de Evaluación realizó dos evaluaciones de tipo estratégico de la Política Nacional. En particular, se evaluaron el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014-2018 y el Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de Cambio Climático (AT-CC). Del mismo modo, se concretó una evaluación que integrara las esferas federal, estatal y municipal de responsabilidad en temas seleccionados de mitigación y adaptación al cambio climático.

Por otra parte, en términos de oportunidades, tal y como se establece en el capítulo I, las planificaciones nacionales del desarrollo ofrecen un marco de referencia técnicamente pertinente para fundamentar el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación vinculados a la temática. Estos instrumentos ayudan a delinear el componente relativo a los alcances de los sistemas de monitoreo y evaluación y brindan un conjunto de indicadores técnicamente establecidos en relación con las metas y objetivos vigentes correspondientes a las acciones climáticas validadas.

En este sentido, de la revisión de los instrumentos de planificación de los países de la región que se ofrece en el capítulo I, se evidencia que prácticamente todos integran los compromisos climáticos dentro de sus objetivos y metas, lo que representa una oportunidad para desarrollar los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación sensibles al cambio climático. Por otro lado, como se aprecia en el referido capítulo, en relación con los indicadores de seguimiento considerados en los instrumentos de planificación nacional, solo 11 de los 17 planes de desarrollo incluyen indicadores de cambio climático (Bahamas, Dominica, Guatemala, Granada, Guyana, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana). De acuerdo con las metas de cambio climático abordadas en dichos planes, en su mayoría se trata de indicadores para reflejar la adaptación y resiliencia climática, incluidos desastres climáticos y reforestación, pero también reducción de emisiones de gases de efecto invernadero e incorporación de energías renovables.

[24] La Ley General de Cambio Climático es el marco jurídico para las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático de los tres niveles de gobierno. En ella se establecen además los principios de la política de cambio climático y se plantean los instrumentos de planeación (la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático y los programas estatales), de financiamiento, de información y de evaluación. La Ley fue modificada en 2018 para incorporar las bases necesarias para el cumplimiento del Acuerdo de París y la contribución determinada a nivel nacional.

D. Reflexiones finales

Los sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas se presentan como dispositivos institucionales cuya construcción requiere múltiples esfuerzos sostenidos tanto a nivel técnico como político. En este sentido, resulta clave resaltar que, para su desarrollo, es preciso establecer acuerdos políticos que respalden la iniciativa a lo largo del tiempo y permitan el fortalecimiento continuo de capacidades institucionales e individuales que favorezcan la estabilización de las prácticas de monitoreo y evaluación.

En las últimas décadas, las administraciones públicas de América Latina y el Caribe han avanzado en la construcción de sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas. Los progresos heterogéneos dejan entrever oportunidades de aprendizaje compartidas, potenciales espacios de trabajo comunes y posibilidades de colaboración entre administraciones públicas en distintos momentos de sus trayectorias institucionales. En ese sentido, se muestra como un espacio de oportunidades fértil para continuar llevando adelante iniciativas de cooperación Sur-Sur junto con iniciativas de cooperación triangular.

Por otro lado, se hace evidente que los avances más notorios están vinculados al monitoreo de los proyectos, programas y políticas públicas. Los instrumentos de gestión pública basados en indicadores de desempeño de las acciones gubernamentales han proliferado en la región, siendo uno de los primeros aspectos que desarrollan los sistemas de monitoreo y evaluación. En contrapartida, los avances en materia de evaluación continúan siendo más modestos, aunque con mayores grados de heterogeneidad entre los casos nacionales. El desarrollo y actualización de los sistemas de monitoreo y evaluación es un desafío particularmente relevante en la subregión del Caribe, cuya menor capacidad de recopilación de datos es una de las principales limitaciones en este ámbito.

De todas formas, son destacables los avances en la diversificación de instrumentos y metodologías de evaluación (evaluación de impacto, evaluación con enfoque participativo), la incorporación de las herramientas digitales a los procesos de monitoreo y evaluación, así como la generación de espacios e iniciativas para el intercambio de experiencias en esta materia. En la actualidad, las experiencias nacionales reseñadas también indican que las prácticas de evaluación se arraigan en distintas administraciones públicas, permitiendo su contextualización, adaptación y surgimiento de innovaciones en función de las características locales.

En lo que respecta a los sistemas de monitoreo y evaluación sensibles al cambio climático, se aprecian avances en el establecimiento de los sistemas de seguimiento, notificación y verificación de los compromisos climáticos de los países según las exigencias del Acuerdo de París. Asimismo, en el ámbito de los instrumentos de planificación de largo plazo de los países de la región, se destacan progresos en la inclusión de indicadores de cambio climático para el seguimiento de los objetivos de mitigación y adaptación de algunos países. Con todo, persiste el desafío de lograr una efectiva transversalización del enfoque ambiental y climático en los sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas públicas que no sean de carácter ambiental o climático específicamente.

Como se pudo ver a lo largo del capítulo, permanecen los retos tanto para el monitoreo como la evaluación de políticas públicas en general. Sin embargo, uno de los desafíos principales es avanzar en la construcción de una cultura del monitoreo y la evaluación con base empírica para la toma de decisiones donde estas funciones sean reconocidas, legitimadas e instituidas en las administraciones públicas de la región, así como por parte de los actores pertenecientes a los diferentes sectores clave para su desarrollo y sostenibilidad (ciudadanía en general, sector académico, sociedad civil, sector privado, comunidades profesionales vinculadas a monitoreo y evaluación u organismos internacionales).

Bibliografía

AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios) (2010), *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, Madrid, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

Arenas, D. (2021), "Evaluación de programas públicos", *serie Gestión Pública,* N°87 (LC/TS.2021/31), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) Sede Subregional para el Caribe (2020). "Planning for resilience: an integrated approach to tackle climate change in the Caribbean", *Policy brief,* (LC/CAR/2020/1), julio.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano*, (LC/TS.2017/98), Santiago.

Cunill-Grau, N. y Ospina, S. (2008), Fortalecimiento *de los sistemas de monitoreo y evaluación (MyE) en América Latina. Informe comparativo de 12 países*, Washington, D. C., Banco Mundial.

Dinshaw, A. y otros (2014), "Monitoring and evaluation of climate change adaptation: methodological approaches", Series *OECD Environment Working Papers* N°74, OECD Publishing.

Feinstein, O. y García, M. (2015). "Seguimiento y evaluación", *Construyendo gobiernos efectivos,* Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Feinstein, O (2015), "Sobre el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe", *Serie Revista del CLAD Reforma y Democracia* N ° 68, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

___(2012), "La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina", *Serie Presupuesto y Gasto Público*, N ° 68, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

FIAPP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas) (2018), "Taller de intercambio: monitoreo y evaluación de políticas de mitigación y adaptación al cambio climático", Bruselas, EUROCLIMA+.

García, R. y García, M. (2010). "La gestión para resultados en el desarrollo", *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe,* Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Guzmán, M. (2007), "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", *Serie Gestión Pública* N° 64 (LC/L.2671-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Hammill, A., y Dekens, J. (2014), "Seguimiento y evaluación de la adaptación a niveles agregados: un análisis comparativo de diez sistemas", Bonn, Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ).

Kaufmann, J., García, M. y Sanginés, M. (eds.) (2015), *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Kusek, J., Rist, R. (2005), *A handbook for development practitioners: Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, Washington D.C., Banco Mundial.

Lamhauge, N., Lanzi, E. Y Agrawala, S. (2012), "Monitoring and evaluation adaptation: lessons from development cooperation agencies", *Serie OECD Environment Working Papers,* N°38, París, OECD Publishing.

Lam, S. y otros (2023), "How can climate change and its interaction with other compounding risks be considered in evaluation? Experiences from Vietnam", *Sage Journals* Vol. 29, N°2, London, Sage Journals.

Ligero, J. A. y otros (2014), *Diferentes aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque en derechos humanos para el desarrollo*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación España.

López-Acevedo, G., Mackay, K. y Krause, P. (2012), *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, Washington D.C., Banco Mundial.

López-Acevedo, G. y otros (2010), "Challenges in monitoring and evaluation: an opportunity to institutionalize M&E systems", Washington, D.C., Banco Mundial.

Mackay, K. (2010), "Conceptual framework for monitoring and evaluation" *Serie Nuts & Bolts of M&E Systems*, Washington D.C., World Bank.

___(2006), *Desarrollo de la capacidad de evaluación*, Washington, D. C., Banco Mundial.

___(2007), *How to Build M&E Systems to Support Better Government*, Washington, D. C., Banco Mundial.

May, E. y otros (2006). *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe: Actas de una Conferencia del Banco Munida/Banco Interamericano de Desarrollo,* Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial.

Mickwitz, P. y otros (2021), "A theory-based approach to evaluations intended to inform transitions towards sustainability", *Sage Journals* Vol. 27, N°3, Sage.

Móttola, J.P., Font, L. (2020), *Evaluación y Desarrollo Sostenible*, *Cuadernos de CLAEH* N°112, Punta del Este, Universidad Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2007), *Evaluar para la transformación Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2020), "Mejores criterios para una mejor evaluación: Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización", París.

___(2002), *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultado*, París.

Ortegón, E., Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2005), *Metodología de marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Serie Manuales* (LC/L.2350-P), Santiago, CEPAL.

Pérez Yarahuán, G. y Maldonado Trujillo C. (eds.) (2015). *"Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina"*, México, Centro CLEAR para América Latina.

Price-Kelly, H. y otros (2017), "Desarrollo de Sistemas Nacionales de Monitoreo y Evaluación de la Adaptación: una guía", Bonn, Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ).

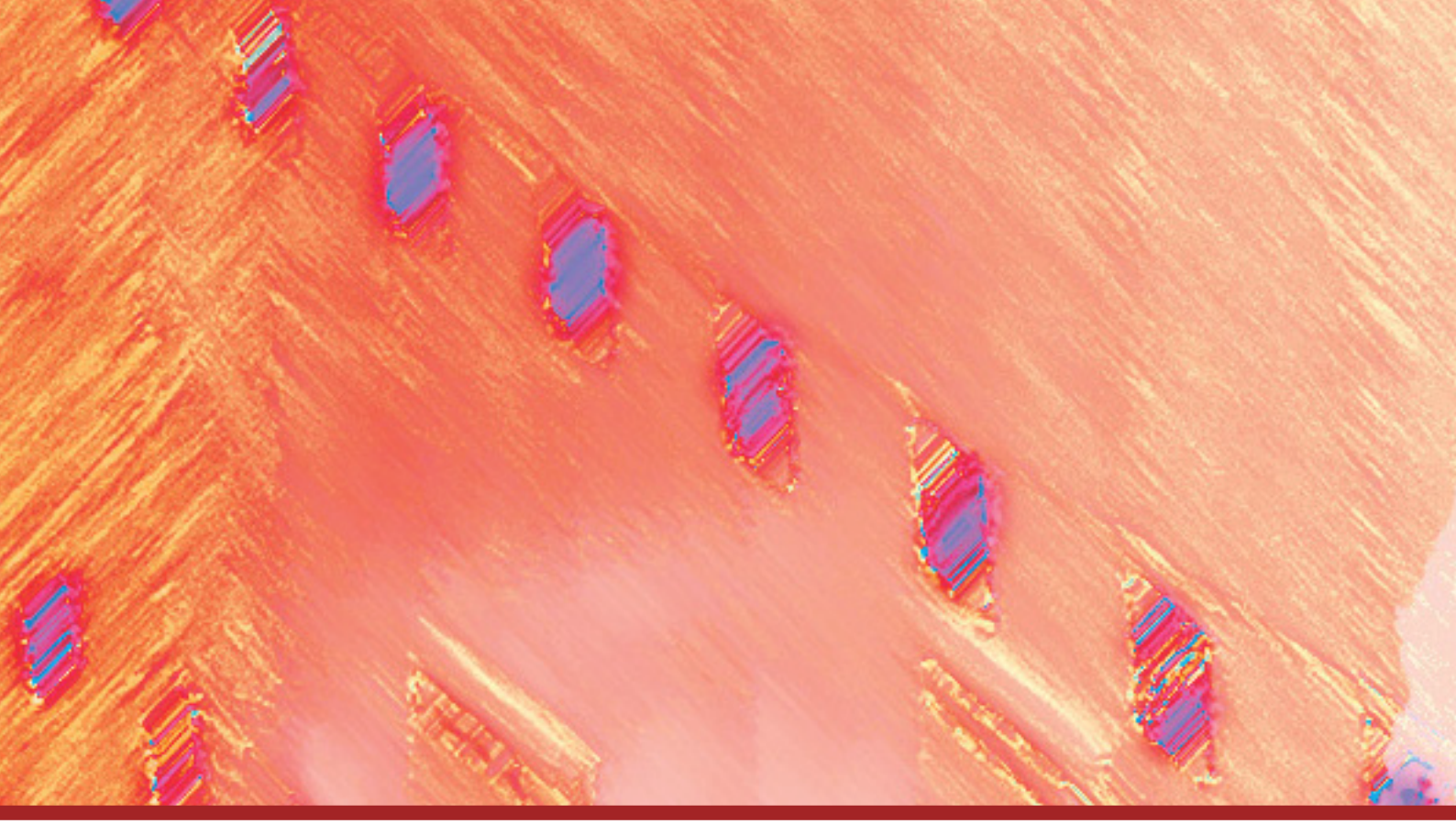
RAE (Real Academia Española) (s/f), "Evaluar" [en línea] https://www.rae.es/desen/evaluar.

UNEG (Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas) (2010), "Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación – hacia una guía del UNEG", Nueva York.

Uitto, J. (2014), "Evaluating environment and development: lessons from international cooperation", *Sage Journals* Vol. 20, N°1, Sage.

___(2016), "Evaluating the environment as a global public good", *Sage Journals* Vol. 22, N°1, Sage.

Zaltsman, A. (2006). "Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, and Uruguay", *Serie EDC Working Papers* N° 16, Washington, D. C., World Bank.



CAPÍTULO

V

Hacia un Estado moderno para abordar la crisis climática: el Estado abierto, digital y profesionalizado y las compras públicas

A. Elementos del contexto

B. América Latina y el Caribe: del gobierno abierto al Estado abierto

C. El gobierno digital como habilitador de las políticas de gobierno abierto

D. Profesionalización del servicio civil

E. Incentivos para innovar y establecer patrones de consumo y producción sostenibles: el papel de las compras públicas en la acción climática

F. Reflexiones finales

Bibliografía

A. Elementos del contexto

Como se vio en los capítulos anteriores, la preparación del Estado para la acción climática requiere la incorporación del desafío climático en todo el ciclo de la gestión pública, desde la planificación y la presupuestación, hasta la ejecución y el seguimiento y la evaluación. Estas acciones deben realizarse en un contexto de creciente desconfianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado. Como muestran los datos de la encuesta Latinobarómetro, la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas está disminuyendo desde 2010, al tiempo que aumenta la percepción de que los gobernantes de la región gobiernan según los intereses de unos pocos (Corporación Latinobarómetro, 2021). Por esta razón, en el *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe* de 2018 se abordaron el ciclo de la gestión pública y la situación en América Latina y el Caribe desde la perspectiva del paradigma de gobierno abierto, en virtud del cual la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración de diversos actores constituyen la clave para generar valor público y renovar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones (CEPAL, 2018).

Como se desprende del paradigma de gobierno abierto, para mejorar la confianza de la ciudadanía en las instituciones llamadas a dirigir los cambios para abordar la acción climática es necesario repensar la forma en que la ciudadanía interactúa con el Estado. En este contexto, el gobierno abierto, que promueve el acceso a la información y la participación de la ciudadanía en la cocreación de soluciones a los problemas públicos, y el gobierno digital, que busca promover la digitalización de los servicios y los procedimientos gubernamentales para acercar el Estado a la ciudadanía, se convierten en piezas clave de un Estado preparado para la acción climática.

Asimismo, es necesario modernizar el servicio civil para fortalecer la contratación de funcionarios públicos en virtud de sistemas meritocráticos y mejorar las competencias del personal para abordar los nuevos desafíos en cada una de las etapas del ciclo de la gestión pública. Estas nuevas competencias deben permear todos los niveles y sectores del aparato público para que los funcionarios puedan responder adecuadamente a la complejidad de los problemas públicos y ofrecer mejores servicios a la ciudadanía (generación de valor público). Se debe promover un proceso transformador de formación continua que contribuya a fortalecer las capacidades individuales e institucionales y, por ende, las actividades de planificación, presupuestación, ejecución de políticas y programas y seguimiento y evaluación.

La profesionalización del servicio civil es esencial para lograr una administración pública robusta y garantizar la implementación exitosa de las políticas públicas. El servicio civil o función pública desempeña un papel fundamental en el proceso de reforma y construcción de un Estado moderno y eficiente, mediante la selección, formación y evaluación de los funcionarios públicos[1]. En definitiva, el desafío de la profesionalización de la administración pública supone abordar la complejidad del sistema del servicio civil y asegurar la coherencia entre la actuación de las personas y los objetivos institucionales en un contexto cada vez más difícil.

Según Mazzucato (2023), en América Latina y el Caribe "se han observado algunos ejemplos de respuestas eficaces a la pandemia [de COVID-19], lo que demuestra que un sector público visible puede disponer de la masa crítica necesaria para liderar y dirigir la economía a través de una gobernanza eficaz que favorezca el interés público". Algunas de las capacidades que destaca en ese contexto y que deben fortalecerse son: i) la capacidad para anticiparse, adaptarse y aprender a nivel de las organizaciones y entre ellas; ii) la capacidad para aprovechar la participación social, las iniciativas públicas y la innovación para democratizar los procesos innovadores y examinar las políticas públicas; y iii) la capacidad para crear y gestionar infraestructuras y plataformas digitales para el bien común.

Por último, las compras públicas surgen como un elemento clave para fomentar un cambio de paradigma hacia la acción climática pues, por lo general, si se considera la suma de todas las reparticiones públicas (ministerios, fuerzas armadas, universidades estatales y municipalidades, entre otras), el Estado es el mayor comprador en la economía nacional. Al ser un actor con un poder de compra importante, el Estado tiene la posibilidad única de incentivar a la cadena de proveedores (compuesta por productores locales e importadores) a ofrecer productos social y ambientalmente responsables desde la etapa de diseño, impulsando la transición de un modelo lineal de producción a un modelo más sostenible, circular y alineado con la acción climática.

A continuación, se analizan los avances y los desafíos en materia de gobierno abierto, gobierno digital, profesionalización del servicio civil y compras públicas en América Latina y el Caribe y su relevancia para la acción climática.

B. América Latina y el Caribe: del gobierno abierto al Estado abierto

El gobierno abierto representa un nuevo paradigma de gestión pública que se basa en los principios de transparencia, acceso a la información y los datos y participación ciudadana y promueve sistemas de colaboración y cocreación entre la ciudadanía y el Estado con el objetivo de mejorar la calidad de las intervenciones públicas. En el enfoque de gobierno abierto se reconoce que las políticas públicas son más efectivas y eficientes cuando se elaboran con la participación de la ciudadanía, no como objetivo de las políticas públicas, sino como sujeto de derechos, y se vela por eliminar las asimetrías de información y poder.

La evidencia muestra que el enfoque de gobierno abierto mejora la eficiencia de las instituciones del sector público y privado, reduce los actos de corrupción, mejora la calidad de los servicios que se ofrecen a la ciudadanía y crea valor público, lo que

[1] El servicio civil o función pública es el "conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público" (CLAD/DAES, 2003, pág. 5) y el conjunto de personas que trabajan en el sector público y son responsables de la implementación de las políticas públicas y la prestación de servicios a la ciudadanía. El servicio civil desempeña un papel clave en el proceso de reforma del Estado, porque los funcionarios son los encargados de implementar y llevar a cabo las reformas.

refuerza la confianza en las instituciones (OGP, 2022). Asimismo, la transparencia, la participación amplia y con un enfoque de derechos, la rendición de cuentas y la disponibilidad de instancias independientes a las cuales recurrir en caso de vulneración de derechos (todos ellos elementos centrales del Estado de derecho), las políticas, los planes y las inversiones se hacen más eficientes y permiten una adecuada consideración de los beneficios y los costos ambientales, sociales y económicos y una distribución más justa de estos (Bárcena y otros, 2021.; CEPAL, 2021 y 2019).

En los países de América Latina y el Caribe, la adopción del paradigma de gobierno abierto ha avanzado de la mano de la Alianza para el Gobierno Abierto, una iniciativa voluntaria mundial establecida oficialmente en 2011 en el sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Las instituciones públicas y la ciudadanía de los países que adhieren a la Alianza se comprometen a asumir compromisos y cocrear políticas públicas dirigidas a solucionar un conjunto de problemas públicos. La Alianza define cuatro valores que deben orientar dichas acciones: acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación y tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas[2]. Para ello, promueve el uso de dos herramientas clave para la formulación y la gestión de políticas de gobierno abierto en los países: i) los planes de acción (instrumento de política) y ii) el foro multiactor (mecanismo de gestión).

La iniciativa, cuyo modelo de gobernanza incluye gobiernos y representantes de la sociedad civil, ha desarrollado estándares para guiar su adecuada instrumentación[3]. Los estándares definen las características que el diseño y la implementación de ambas herramientas deben tener para respetar los principios del gobierno abierto en todo el proceso. En efecto, tanto la elaboración del plan de acción como el apoyo a su implementación mediante el foro multiactor deben cumplir con determinados requisitos mínimos de transparencia, participación de la ciudadanía y otros actores, colaboración y rendición de cuentas.

Los planes de acción de gobierno abierto se estructuran en torno a compromisos de acción con un plazo de implementación de entre dos y cuatro años. Estos deben crearse a partir de la labor conjunta de las instituciones públicas y los actores de la sociedad civil. El trabajo basado en planes de acción temporales fomenta una perspectiva de mejora progresiva, de acuerdo con las capacidades y las necesidades prioritarias de los actores y el contexto nacional.

Un foro multiactor es una plataforma de diálogo y coordinación formada por actores de diversos sectores, cuya función es dar seguimiento (antes, durante y después) a la implementación de los compromisos de acción contenidos en el plan. Entre las principales funciones de este foro se encuentran la fiscalización del cumplimiento de los compromisos, la colaboración para la ejecución de las actividades y los componentes establecidos en el plan y la autoevaluación y rendición de cuentas sobre el proceso.

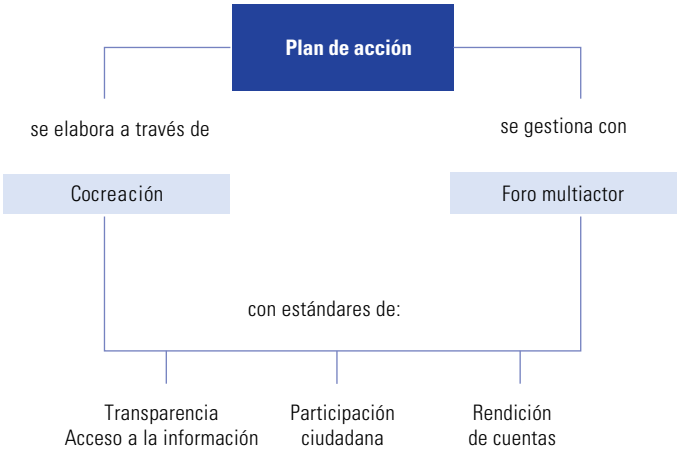
La relación entre estas dos herramientas y los estándares de transparencia, participación y rendición de cuentas de cada una se presentan en el diagrama V.1.

---

2 La Alianza para el Gobierno Abierto "ha definido cuatro valores que los gobiernos deben acoger para mejorar la gobernabilidad y solucionar desafíos públicos, los cuales se encuentran alineados con la propuesta de ejes estratégicos para la planificación de gobiernos abiertos: 1. Acceso a la información: acceso público a la información gubernamental en lugar de tener acceso únicamente a información sobre actividades del Gobierno; 2. Participación ciudadana: promover una participación pública formal o abordar el entorno operativo que permite la participación en espacios ciudadanos; 3. Rendición de cuentas públicas: normas, regulaciones y mecanismos que llamen a actores del Gobierno a justificar sus acciones, actuar ante las críticas y aceptar responsabilidad por el incumplimiento de leyes y compromisos y; 4. Innovación y nuevas tecnologías para la apertura y rendición de cuentas: promover nuevas tecnologías que ofrezcan oportunidades para el intercambio de información, la participación pública y la colaboración" (Naser, Fideleff y Tognoli, 2020).

3 Véase al respecto [en línea] https://www.opengovpartnership.org/about/who-we-are/.

Diagrama V.1
Herramientas de una política de gobierno abierto



Fuente: A. Naser, V. Fideleff y J. Tognoli, "Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto: herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/78), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

Por una parte, el modelo de cocreación permite que las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía participen en la definición y la supervisión de las actividades de los actores gubernamentales con funciones de implementación con respecto al plan de acción. Por otra, genera un espacio propicio para incorporar los saberes de la comunidad, mejorando la conceptualización de los problemas de interés público y generando soluciones alternativas innovadoras que respondan de manera más adecuada a las necesidades de las personas directamente afectadas. La ciudadanía ya no es un objeto de políticas públicas sino un sujeto de estas.

Como se aprecia en el cuadro V.1, los 15 países de América Latina y el Caribe que integran actualmente la Alianza para el Gobierno Abierto han favorecido la cocreación de 75 planes de acción y el cumplimiento de 1.401 compromisos de política pública[4].

Cuadro V.1
América Latina y el Caribe (15 países): miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto y planes de acción, diciembre de 2023

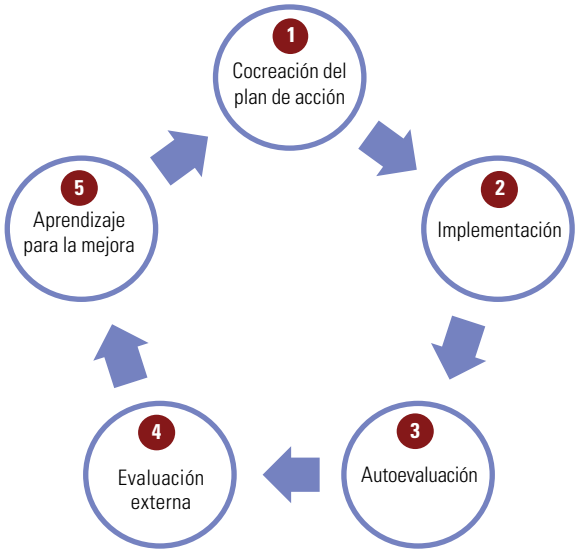
País	Año de ingreso a la Alianza	Plan de acción actual	Período del plan	Compromisos incluidos en el plan actual	Compromisos implementados
Argentina	2012	5	2022-2024	7	96
Brasil	2011	6	2023-2027	8	123
Chile	2011	6	2023-2027	11	72
Colombia	2011	5	2023-2025	23	75
Costa Rica	2012	5	2023-2027	6	68
Ecuador	2018	2	2022-2024	15	10
Guatemala	2011	6	2023-2025	6	109
Honduras	2011	5	2023-2025	14	67
Jamaica	2016	1	2021-2023	7	-
México	2011	4	2019-2022	13	70
Panamá	2012	5	2023-2025	6	42
Paraguay	2011	5	2022-2024	18	64
Perú	2011	5	2023-2024	13	89
República Dominicana	2011	5	2022-2024	10	52
Uruguay	2011	5	2021-2024	29	168

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org.

[4] Estas cifras incluyen cuatro planes de acción y 92 compromisos de política pública implementados por El Salvador, país que perdió su estatus de miembro de la Alianza en marzo de 2023, al no cumplir con los requisitos de elegibilidad durante tres años consecutivos. Trinidad y Tabago también perdió su estatus de miembro en 2019, al no lograr implementar los compromisos asumidos en su primer plan de acción.

A más de diez años de su creación, la iniciativa ha permitido el cumplimiento de compromisos concretos diseñados de manera colaborativa entre actores de la sociedad civil y las instituciones públicas. Esto ha transformado gradualmente la manera de diseñar políticas públicas y resolver la complejidad de los asuntos públicos en el contexto de un proceso de cambio y modernización institucional que ha derivado en un potente tejido de iniciativas e innovaciones de carácter público, cívico y social. La iniciativa cuenta asimismo con un sistema de seguimiento y evaluación independiente de los compromisos incluidos en el plan de acción, que ha permitido extraer lecciones y compartir las experiencias y el aprendizaje en la región (véase el diagrama V.2).

Diagrama V.2
Ciclo de gestión de un plan de acción de gobierno abierto



Fuente: A. Naser, V. Fideleff y J. Tognoli, "Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto: herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/78), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020; y Alianza para el Gobierno (OGP), *OGP National Handbook: Rules and Guidance for Participants*, Washington, D.C., 2020.

Los planes de acción considerados exitosos o buenas prácticas en la materia se caracterizan por presentar metas ambiciosas, ser relevantes para avanzar en alguno de los ejes de gobierno abierto y formular sus compromisos de acuerdo con el enfoque metodológico SMART (específico, medible, viable, pertinente y con plazos). En el recuadro V.1 se presentan algunos compromisos de planes de acción sumamente exitosos relacionados con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 13, que consiste en "Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos".

En los últimos años, las iniciativas implementadas en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto se ha ido ampliando para incluir, además del Poder Ejecutivo, otras instituciones y niveles del Estado (parlamentos, Poder Judicial, gobiernos locales y sector académico, entre otros). De esta forma, el concepto de gobierno abierto también se ha ampliado, dando lugar al concepto de Estado abierto. Esta tendencia no solo se ha visto en la integración de los sectores mencionados en los planes de acción nacional, sino también en la conformación de los foros multiactor. En Chile, la Mesa de Gobierno Abierto que actuó desde la incorporación del país a la Alianza en 2011 se amplió en 2023 con el objetivo de incorporar a más actores. Es así que, mediante la Resolución Exenta núm.499, se creó la Mesa Nacional de Estado Abierto, conformada por 1 representante gubernamental, 2 representantes de las organizaciones de la sociedad civil, 2 representantes del sector académico, 1 representante de la Corte Suprema de Justicia, 1 representante del Grupo Bicameral de Transparencia del Congreso Nacional de Chile, 1 representante de la Contraloría General de la República y 2 representantes de organismos internacionales (la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)) como observadores.

Recuadro V.1
América Latina y el Caribe (4 países): aceleración de la acción por el clima (ODS 13) mediante políticas con enfoque de gobierno abierto

La crisis climática se aborda en 42 de los 1.378 compromisos de acción formulados en los países de América Latina y el Caribe miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto. Según el Mecanismo de Revisión Independiente, en promedio, los compromisos ambientales y climáticos suelen ser más ambiciosos y se alcanzan resultados concretos más rápidamente con respecto a otro tipo de compromisos[a]. A continuación se presentan algunos ejemplos de compromisos orientados a la acción climática, de conformidad con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 13:

i) Argentina: en su Tercer Plan de Acción (2017-2019), el país se comprometió a crear una plataforma web de acceso público y datos abiertos sobre cambio climático para asegurar la transparencia de la información y promover la acción. La plataforma resultante de este compromiso incluye un inventario nacional de gases de efecto invernadero con datos desagregados por provincia, sector y tipo de gas.

ii) Chile: en su Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto (2016-2018), el país se comprometió a continuar encabezando las gestiones para establecer un acuerdo regional en materia de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales. Esas gestiones llevaron a la celebración del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) en 2018.

iii) Honduras: en su Tercer Plan de Acción (2016-2018), el país se comprometió a asegurar la participación ciudadana y la acción colectiva en el diseño y la implementación del Plan Nacional de Cambio Climático. El diseño del plan se realizó mediante un proceso participativo inédito para un plan de este tipo, que involucró a instituciones de cooperación, representantes del sector privado y la sociedad civil.

iv) México: en su Segundo Plan de Acción (2013-2015), el país se comprometió a promover la protección participativa del medio ambiente poniendo a disposición del público información completa y oportuna sobre la manera en que se determina el impacto ambiental, incluidas las reuniones de consulta, a fin de facilitar la participación de los grupos afectados o interesados en las distintas fases. Además del diseño y la difusión de material sobre la forma en que se realiza el proceso de consulta relativo a proyectos de impacto ambiental, se diseñó una base de datos para la construcción y publicación del visor que permite localizar los proyectos geográficamente.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org.

[a] Véase más información [en línea] https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/11/Environment-and-Climate-Fact-Sheet.pdf.

Asimismo, en los últimos años, tanto el Poder Legislativo como el Judicial han iniciado la cocreación de proyectos bajo el enfoque de gobierno abierto. Las iniciativas de parlamento abierto se basan en la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración y el uso estratégico de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para generar soluciones a los retos que estos principios suponen. Se puede decir entonces que un parlamento abierto debería rendir cuentas, propiciar el acceso a la información y presentarla de forma transparente y sencilla. Además, debería utilizar al máximo las TIC como un medio más para redefinir su relación con la sociedad y crear espacios de participación que trasciendan el ámbito informativo y permitan a la ciudadanía generar ideas, participar en las decisiones públicas y hacer su seguimiento.

En resumen, el parlamento abierto es una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y el parlamento, basada en los principios de transparencia y acceso a información sobre las legislaturas nacionales en formatos reutilizables y accesibles para la ciudadanía. Asimismo, permite la participación de la ciudadanía en el proceso de tramitación legislativa por medio de las TIC[5]. A la fecha, nueve países de la región cuentan con planes de parlamento abierto (véase el cuadro V.2). Sin embargo, en la mayoría de los países miembros de la OGP se incluyeron compromisos en materia de parlamento abierto en los planes de acción de gobierno abierto nacionales.

[5] Véase [en línea] https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/componentes/parlamento-abierto.

Cuadro V.2
América Latina y el Caribe (9 países): planes de parlamento abierto

País	Tipo de instrumento	Nombre del instrumento	Número de plan actual	Año
Argentina (Cámara de Diputados)	Plan	Plan de Acción de Congreso Abierto	1	2021-2022
Argentina (Senado)	Plan	Plan de Acción de Congreso Abierto	1	2021-2022
Brasil	Guía	Guia do Parlamento Aberto	2	2020
Chile	Plan	Plan de Acción de Parlamento Abierto	4	2020-2022
Colombia	Plan	Plan de Acción de Congreso Abierto	7	2022-2023
Costa Rica	Plan	Plan de Acción de Parlamento Abierto	2	2016-2017
	Política	Política Institucional de Parlamento Abierto	1	2019
Ecuador	Reglamento	Reglamento de Parlamento Abierto	1	2021
Guatemala	Plan	Plan de Acción de Parlamento Abierto	1	2016-2017
México	Diagnóstico	Diagnóstico de Parlamento Abierto	1	2015
Paraguay	Plan	Plan de Acción de Parlamento Abierto	3	2021-2023

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de "Estado abierto en América Latina y el Caribe" [en línea] https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/alianza-para-el-gobierno-abierto/planes-de-accion.

En el contexto de la actuación del Poder Judicial, los principios de gobierno o Estado abierto adquieren características especiales en las instituciones relacionadas con la justicia. La justicia abierta se refiere así a "un diálogo permanente del ecosistema de justicia con la ciudadanía, que, desde la transparencia, la participación y la colaboración permite un pleno acceso a la justicia generando honor social y valor público en los intervinientes" (Sharp, 2019, citado en CEPAL, s/f-a).

Desde 2016 hasta la fecha, se han emprendido ambiciosas iniciativas para elaborar políticas de justicia abierta en varios países de la región. Costa Rica es el primero de ellos, con el apoyo de la CEPAL[6]. Como se aprecia en el cuadro V.3, en algunos países se han plasmado compromisos de justicia abierta en planes específicos de la materia. Sin embargo, al igual que con los compromisos de parlamento abierto, en la mayoría de los países miembros de la Alianza se incluyeron compromisos sobre justicia abierta en los planes de acción nacionales de gobierno abierto.

Cuadro V.3
América Latina y el Caribe (3 países): planes de justicia abierta

País	Tipo de instrumento	Nombre del instrumento	Número de plan actual	Año
Argentina	Programa	Programa de Justicia Abierta	1	2016
	Programa	Justicia 2020	1	2018
Costa Rica	Política	Política de Justicia Abierta	1	2018
Ecuador	Plan	Plan de Justicia Abierta en la Función Judicial	1	2021-2023
	Declaración	Declaración de Juezas y Jueces del País por la Justicia Abierta	1	2022

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de "Estado abierto en América Latina y el Caribe" [en línea] https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/alianza-para-el-gobierno-abierto/planes-de-accion.

En los países de América Latina y el Caribe se registra un gran número de innovaciones y reformas vinculadas con la promoción del gobierno abierto a nivel subnacional. Por ejemplo, en el primer plan de acción local de la Ciudad de Buenos Aires se publicaron datos abiertos sobre el tránsito, mientras en el de La Libertad (Perú) se desarrolló una aplicación móvil sobre datos agrícolas. En São Paulo (Brasil) se impulsó la participación del público en las audiencias del ayuntamiento. Los gobiernos locales cumplen un papel fundamental en la promoción de la participación de la ciudadanía en el proceso de producción de valor público. En el territorio, la aplicación de los valores de gobierno abierto permite fortalecer la confianza, el diálogo y la colaboración entre diferentes actores para alcanzar objetivos de bienestar común. La creación de espacios y mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas permite que las y

6 Véase [en línea] https://justiciaabierta.poder-judicial.go.cr/.

los habitantes de los territorios tengan mayor incidencia en las políticas, los programas y los proyectos públicos que afectan su vida cotidiana. En este sentido, una política, un plan, un programa o un proyecto cocreado por una diversidad de actores gozará de mayor respaldo social para su implementación.

En línea con lo expuesto, en 2016 la OGP creó un proyecto piloto con el objetivo de sumar a los gobiernos subnacionales a las iniciativas para impulsar la apertura de los gobiernos y fortalecer las democracias. Cinco de los 20 participantes del proyecto piloto mundial fueron gobiernos subnacionales latinoamericanos: Jalisco (México), Buenos Aires (Argentina), Nariño (Colombia), La Libertad (Perú) y São Paulo (Brasil). En la actualidad hay 104 gobiernos locales de todo el mundo adscritos a la Alianza, 36 de los cuales pertenecen a la región (véase el cuadro V.4).

Cuadro V.4
América Latina y el Caribe (11 países): gobiernos locales que forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto

País	Localidad	Año de ingreso a la Alianza	Último plan de acción	Etapa	Período del plan
Argentina	Buenos Aires	2016	3er Plan de Acción	Implementación	2021-2023
	Córdoba (ciudad)	2020	1er Plan de Acción[a]	Implementación	2021-2023
	Córdoba (provincia)	2020	1er Plan de Acción[a]	Implementación	2021-2023
	Corrientes (ciudad)	2022	1er Plan de Acción	Implementación	2022-2025
	Mendoza	2020	1er Plan de Acción	Implementación	2021-2023
	Rosario	2020	1er Plan de Acción	Implementación	2021-2023
Brasil	Contagem	2022	1er Plan de Acción	Implementación	2022-2024
	Santa Catarina	2020	1er Plan de Acción	Implementación	2021-2022
	São Paulo	2016	3er Plan de Acción	Implementación	2021-2024
	Osasco	2020	1er Plan de Acción	Implementación	2021-2024
Chile	Peñalolén	2020	1er Plan de Acción	Implementación	2021-2024
	Maipú	2022	1er Plan de Acción	Implementación	2023-2024
Colombia	Bogotá	2020	1er Plan de Acción	Implementación	2021-2023
	Cartagena de Indias	2022	1er Plan de Acción	Implementación	2022-2023
	Manizales	2022	1er Plan de Acción	Cocreación	-
	Nariño	2018	1er Plan de Acción	Implementación	2019-2021
Costa Rica	Curridabat	2020	1er Plan de Acción	Implementación	2023-2024
	Sarchí	2022	1er Plan de Acción	Implementación	2023-2024
Ecuador	Quito	2020	2do Plan de Acción[b]	Implementación	2022-2023
	Santo Domingo de los Tsáchilas	2020	1er Plan de Acción	Implementación	2021-2023
México	Chihuahua (municipio)	2022	1er Plan de Acción	Implementación	2023-2024
	Jalisco	2016	3er Plan de Acción	Implementación	2021-2024
	Mérida	2020	1er Plan de Acción[c]	Cocreación	-
	Monterrey	2022	1er Plan de Acción[d]	Implementación	2022-2024
	Nuevo León (estado)	2022	1er Plan de Acción[d]	Implementación	2022-2024
	Yucatán	2020	1er Plan de Acción[c]	Cocreación	-
	Estado de México	2020	1er Plan de Acción[e]	Implementación	2021-2023
	Quintana Roo	2020	2do Plan de Acción	Implementación	2023-2025
	San Pedro Garza García	2022	1er Plan de Acción[d]	Implementación	2022-2024
	Tlajomulco de Zúñiga	2022	1er Plan de Acción	Cocreación	-
	Tlalnepantla de Baz	2020	1er Plan de Acción[e]	Implementación	2021-2023
Panamá	Chepo	2022	1er Plan de Acción	Cocreación	-
Perú	La Libertad	2016	2do Plan de Acción	Implementación	2018-2020
	Lima	2020	1er Plan de Acción	Implementación	2022-2024
República Dominicana	Salcedo	2022	1er Plan de Acción	Implementación	2023-2024
Uruguay	Montevideo	2022	1er Plan de Acción	Cocreación	-

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), "OGP local" [en línea] https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-local/.
[a] Trabajo conjunto entre Córdoba (ciudad) y Córdoba (provincia).
[b] El 1er Plan de Acción de Quito fue presentado antes de su adhesión a la OGP.
[c] Trabajo conjunto entre Mérida y Yucatán.
[d] Trabajo conjunto de la Coalición Nuevo León Abierto (Monterrey, Nuevo León y San Pedro Garza García).
[e] Trabajo conjunto entre Estado de México y Tlalnepantla de Baz.

Por último, cabe destacar el gran aporte realizado por el sector académico para la adopción del enfoque de gobierno o Estado abierto en el abordaje de las políticas públicas. En virtud de ello, en algunos países de la región, como Chile, Costa Rica, el Ecuador, Honduras y el Uruguay, el sector académico es parte integrante del foro multiactor para la cocreación de los planes de gobierno abierto. En efecto, en numerosos casos el sector académico ha sido además un actor clave en el desarrollo de la investigación y la difusión de esta materia y en el fortalecimiento de las capacidades en la región.

Desde 2015, el sector académico ha asumido un papel más visible y relevante en la difusión del paradigma de gobierno abierto tras la creación de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA). Esta red ofrece un espacio estable de investigación, producción de conocimientos y reflexión sobre las necesidades de apertura de la universidad y del Estado, al tiempo que gestiona el conocimiento de las experiencias internas y externas que apuntan en esa dirección, con la conciencia de que el papel del sector académico es clave para la formulación y la gestión de políticas de Estado abierto y un acelerador de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible[7]. La coordinación de la red está a cargo del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)[8].

El convenio de colaboración firmado en diciembre de 2020 por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y el CEDES con el objetivo de generar un compromiso internacional de fortalecimiento de las redes académicas de gobierno y Estado, mediante la organización de actividades conjuntas de investigación, capacitación e intercambio de conocimientos y experiencias exitosas en la materia, constituye un hito en el desarrollo de la RAGA.

1. El gobierno abierto como acelerador de la acción climática

El gobierno abierto tiene un enorme potencial para acelerar la acción climática mediante el incremento del acceso a los datos, la transparencia y la participación pública en el desarrollo y la implementación de políticas climáticas en los países. La modalidad de trabajo de la Alianza para el Gobierno Abierto, (grupos de trabajo integrados por representantes del gobierno y la sociedad civil y planes de gobierno abierto también cocreados por el gobierno y la sociedad) permite asegurar que las políticas climáticas sean más efectivas y tengan el respaldo de la ciudadanía para su implementación.

Si bien la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático (véase el capítulo introductorio de esta publicación), los gobiernos pueden acelerar la implementación del Acuerdo de París integrando compromisos climáticos en sus planes nacionales de gobierno abierto. Los gobiernos locales y estatales pueden adoptar un enfoque similar en el marco del programa de gobiernos locales de la Alianza[9]. En el recuadro V.1 se presentan algunos de los compromisos para acelerar la acción por el clima incluidos por los países de la región en los planes de acción nacionales. Como se aprecia en el caso de Chile, existen muchas sinergias entre el gobierno abierto y el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) (presentado en el capítulo introductorio) para catalizar la acción climática[10].

7 Véase Torres, Naser y Kaufman (2023).
8 Véase [en línea] https://redacademicagobabierto.org/.
9 Véase [en línea] https://www.opengovpartnership.org/policy-area/environment-climate/.
10 Véase [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/nota_orp_12.pdf.

A partir de las mejores prácticas relacionadas con los compromisos asumidos por los países para abordar la acción climática, la OGP ha destacado algunas experiencias que estos pueden reproducir en la elaboración de los planes de acción a fin de acelerar la implementación del Objetivo 13: Acción por el clima. Estas se presentan en el recuadro V.2.

Recuadro V.2
Ejemplos de iniciativas orientadas a la acción climática que pueden adoptarse en los planes de gobierno abierto nacionales y subnacionales en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)

A partir de la experiencia de más de 400 planes de gobierno abierto a nivel mundial, muchos de los cuales incluyen compromisos para acelerar la acción climática, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) ha publicado las siguientes buenas prácticas a fin de promover su reproducción:

i) Transparencia

- Publicar informes sectoriales sobre los gases de efecto invernadero y garantizar que los datos sean interoperables para la comparación entre países y sectores.
- Asegurar la transparencia de los subsidios a los combustibles fósiles e informar sobre su impacto a fin de fortalecer la toma de decisiones con base empírica.
- Incrementar la transparencia de los gastos relacionados con la lucha contra el cambio climático en los presupuestos nacionales.
- Mejorar la transparencia del uso y el impacto de los fondos y los planes de transición verde.
- Divulgar los riesgos de la inversión relacionados con el clima y las medidas de mitigación.

ii) Participación y colaboración

- Garantizar la participación adecuada de la ciudadanía, especialmente de los grupos y las personas en situación de vulnerabilidad, en el diseño y la implementación de medidas para enfrentar la crisis climática.
- Invertir en infraestructura resiliente y permitir que el público ayude a priorizar estas inversiones por medio de la elaboración participativa de presupuestos y la creación de instancias de participación para la priorización de inversiones.

iii) Reforma institucional

- Aplicar un enfoque de múltiples actores interesados a los cambios regulatorios a fin de asegurar una transición justa.
- Patrocinar la investigación y el desarrollo con protección de los datos por un tiempo limitado.
- Crear mecanismos robustos para que la ciudadanía pueda buscar remedio y reparación por daños presentes y futuros.

Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), *Implementing the Paris Climate Agreement through Transparency, Participation, and Accountability,* Washington, D.C., 2021; "Environment and Climate" [en línea] https://www.opengovpartnership.org/policy-area/environment-climate; e Instituto de Recursos Mundiales (WRI), "Collective Actions on Climate and Sustainable Development through the Open Government Partnership", Washington, D.C., 2017.

C. El gobierno digital como habilitador de las políticas de gobierno abierto

En el marco de las estrategias de modernización de la gestión pública, desde fines del siglo XX los países de la región y del mundo aprovechan las TIC para brindar a la ciudadanía una administración más eficiente, eficaz y transparente, mediante la oferta de información, trámites y servicios en línea, con todo lo que ello implica, incluidos el rediseño de procesos y los cambios en la estructura tradicional del Estado. Inicialmente, el proceso contemplaba un enfoque de una sola vía (los gobiernos proporcionaban servicios en línea a la ciudadanía). En la actualidad, el Estado se abre para construir, en múltiples vías, desde la oferta de los servicios y las políticas públicas hasta la toma de decisiones y la resolución de problemas.

Se observa la evolución de lo que por más de una década se ha definido como "gobierno electrónico", "gobierno abierto y digital" y, más recientemente, "gobierno inteligente", al ampliarse la manera de entender el modo de relacionarse de la administración pública y la ciudadanía, para dar lugar, más allá de la consulta, a la colaboración y la cocreación[11]. Este cambio de paradigma surge en respuesta a las teorías del nuevo servicio público, que hace hincapié en la democracia y la ciudadanía como base de la teoría y la práctica de la administración pública (Denhardt y Denhardt, 2000), a una ciudadanía cada vez más informada, exigente y que reclama su derecho a participar en las decisiones que afectan su vida y su entorno (CEPAL, 2012 y 2010) y a la expansión de la revolución digital, que afecta todas las actividades de la sociedad, incluida la manera en que el Estado interactúa con la ciudadanía.

En este contexto, los avances tecnológicos en la gestión pública se han orientado a la digitalización integrada de los servicios ofrecidos a la ciudadanía, agilizando la interacción de los actores de la sociedad con los órganos del Estado para responder a sus necesidades de manera simple y oportuna. Estas nuevas tecnologías han permitido la creación de grandes bases de datos, el uso de algoritmos de inteligencia artificial en la gestión gubernamental, el intercambio automatizado de datos en formatos abiertos —con arreglo a las normas de protección de la privacidad de las personas, muchas de las cuales se están reformando a la luz de los nuevos desafíos— para el diseño de políticas y la toma de decisiones.

Sin duda, el uso intensivo, adecuado y ético de las TIC es vital en el quehacer público, no solo por las complejidades propias de este sector y las cuantiosas inversiones que habitualmente suponen los proyectos de TIC asociados, sino también por sus radicales efectos en los beneficiarios directos, a saber: la ciudadanía y las empresas. Para producir tales efectos, es necesario modificar la burocracia interna del Estado, propiciando el intercambio colaborativo entre los distintos organismos para compartir recursos e información. Esto permite aprovechar sinergias que aumentan la eficiencia de los procesos de negocios de los organismos involucrados. Asimismo, es necesario avanzar hacia una gestión pública abierta y transparente, de manera que los ejes de gobierno abierto se incorporen en todo el ciclo de la gestión pública, no solo para asegurar la transparencia de las acciones y rendir cuentas, sino también para aprovechar el conocimiento colectivo y fortalecer la innovación pública.

La transformación digital en la gestión pública es un cambio cultural que afecta toda la arquitectura institucional, incluidas las propuestas de valor en los productos estratégicos, los modelos operativos de los procesos, los sistemas tecnológicos que los sostienen, el trabajo de los funcionarios, y la interacción con los usuarios. Estos efectos se han comenzado a evidenciar en los últimos años.

Los avances de la transformación digital del Estado se aceleraron en la coyuntura del COVID-19, que obligó a los países a trabajar intensamente en el plano digital para enfrentar los desafíos del confinamiento y la provisión de servicios relacionados. En

[11] A fines de la década de 1990 y principios de la de 2000 se habla de "gobierno electrónico" para caracterizar la implementación de los sitios web de las instituciones públicas y la utilización de sistemas de información por dichas instituciones para la gestión de sus procesos de soporte y la provisión inicial de servicios en línea. A partir de la segunda mitad de la década de 2000 se comienza a hablar del uso de las herramientas tecnológicas para favorecer un gobierno abierto, caracterizado por el uso de tecnologías colaborativas de la Web 2.0 y el aumento de la participación ciudadana, la colaboración, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas para renovar la confianza y generar interacciones bilaterales entre el gobierno y la ciudadanía. En la década de 2010 se introduce el concepto de "gobierno digital", que amplía el foco hacia la eliminación o racionalización de la burocracia de cara a la ciudadanía y la implementación de modelos de provisión de servicios basados en tecnologías digitales, considerando la apertura, la integración de procesos entre organizaciones públicas y privadas para ello, y la digitalización por defecto. En los últimos años, las innovaciones potenciadas con tecnologías en el sector público se orientan a lo que se denomina el "gobierno inteligente", en el que los datos de gobierno, los macrodatos, la ciencia de datos, la inteligencia artificial y las tecnologías como la Internet de las cosas y la cadena de bloques permiten la provisión de servicios y el desarrollo de políticas públicas con base empírica, permitiendo que los procesos administrativos y de negocios "piensen" y apoyen la toma de decisiones a partir de los datos, para que el Estado cuide a la ciudadanía y le preste servicios de manera previsible y proactiva pero sin descuidar la gestión ética de los datos e impulsando el valor de los datos abiertos de gobierno y la suma importancia de una correcta gobernanza de datos.

ese contexto surgió la necesidad de abordar la gobernanza y la gestión de datos para el desarrollo de aplicaciones de seguimiento cercano de las personas con síntomas y contagiadas, el tratamiento en hospitales y la vacunación, así como el uso de los datos para implementar programas predictivos. Esta coyuntura epidemiológica aceleró los avances en materia de gobierno digital, potenció los procesos de transformación digital en los gobiernos y constituyó una oportunidad de aprendizaje para la elaboración de políticas complejas, como las relativas a la gestión climática.

En la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC 2024), aprobada en la Octava Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe organizada por la CEPAL y el Gobierno del Uruguay (celebrada en Montevideo en noviembre 2022), se reconoce que "la pandemia aceleró la digitalización [...] [y] exhibió y profundizó las diferencias y las vulnerabilidades de este proceso" (CEPAL, 2022a, pág. 3). En ese contexto, se plantea un conjunto de prioridades de política y acciones estratégicas a nivel regional en cuatro ejes para reducir la brecha digital y promover la innovación y el desarrollo tecnológico. En el eje "transformación digital, productiva y sostenible" se plantean tres objetivos para la digitalización para la sostenibilidad, a saber: promover la trasformación digital en sectores estratégicos como la agricultura, la salud, la industria, el comercio, el turismo y la movilidad, entre otros, con la finalidad de contribuir al desarrollo, la productividad, la innovación y la sostenibilidad (objetivo 17); promover el uso de tecnologías digitales para prevenir, mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático, los desastres naturales y las emergencias sanitarias (objetivo 18); y promover políticas e instrumentos que potencien la sostenibilidad mediante tecnologías digitales que permitan reducir los efectos negativos en el medioambiente con énfasis en las emisiones de gases de efecto invernadero y los sectores contaminantes (objetivo 19) (CEPAL, 2022a).

En la Agenda Digital para América Latina y el Caribe también se hace un llamado a los países a "reforzar la institucionalidad, modernizar el marco regulatorio, mejorar la coordinación entre las distintas áreas y niveles de gobierno y promover el diálogo entre los sectores público y privado como base para alcanzar objetivos comunes" (CEPAL, 2022a, pág. 3). A continuación, se analizan algunos de estos aspectos a partir de la encuesta sobre el desarrollo del gobierno electrónico de las Naciones Unidas, que desde 2001 publica un índice sobre esta materia.

1. Encuesta de las Naciones Unidas sobre el desarrollo del gobierno electrónico

Desde 2001, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas publica cada dos años los resultados de una encuesta sobre el desarrollo del gobierno electrónico en todo el mundo, que proporciona una fotografía de los avances, las tendencias y los desafíos en la materia. La revisión de las 12 ediciones de la encuesta publicadas hasta la fecha muestra la evolución de los ejes del gobierno digital de acuerdo con el desarrollo de las nuevas tecnologías digitales[12].

Los principales avances en el desarrollo del gobierno digital comenzaron con la incorporación de las TIC en la gestión pública, por ejemplo, mediante la habilitación de portales para proporcionar información de los órganos del Estado, acceder en línea a los servicios brindados a la ciudadanía e incorporar tecnologías en las actividades e interfaces de los procedimientos administrativos. En una segunda etapa, se incorporaron en forma progresiva funcionalidades tecnológicas que permiten a los órganos del Estado

[12] Todas las ediciones de la encuesta desde 2001 hasta la fecha pueden consultarse [en línea] https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/.

interactuar con el público y tramitar sus solicitudes completamente en línea, e iniciar la interoperabilidad para el intercambio de datos y documentos en forma automatizada entre los órganos del Estado en la gestión de los productos y los servicios públicos más complejos. Estos avances han posibilitado la integración en plataformas únicas, en las que se puede acceder a una gran cantidad de trámites públicos en un solo lugar, sin necesidad de que los usuarios conozcan la burocracia estatal. Los avances en la provisión de servicios en línea constituyen uno de los ámbitos de mayor agregación de valor público, tanto para la ciudadanía como para la gestión de los órganos del Estado, y continúan siendo uno de los principales focos de las estrategias de transformación digital de los gobiernos.

En los últimos años se han implementado en forma progresiva diversas acciones, entre las que se destacan las siguientes: i) la generación de marcos legales y normativos para la gobernanza de la gestión de gobierno digital en todos los niveles del Estado; ii) el rediseño y la digitalización de los procedimientos administrativos; iii) la incorporación de herramientas tecnológicas en todas las etapas de los procedimientos administrativos rediseñados (solicitud, instrucción y finalización); iv) la regulación de la gestión automatizada de datos en formatos abiertos, tanto en las instituciones públicas como entre ellas; v) la construcción de plataformas tecnológicas integradas para la interacción con los usuarios y vi) el desarrollo de proyectos tecnológicos transversales entre los que se destacan la identidad digital, los sistemas de intercambio automatizado de datos y la firma electrónica certificada. Estas acciones se articulan en la arquitectura institucional y constituyen los principales focos de las estrategias de gobierno digital implementadas en el marco del ciclo de la gestión pública.

En esta evolución, han surgido nuevos temas que requieren la atención de los Estados, por ejemplo, los derechos digitales. Es así que en la Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, celebrada en la República Dominicana en marzo de 2023, se aprobó la Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en los Entornos Digitales[13]. En esta se declara que las políticas públicas de transformación digital contribuyen al ejercicio de los derechos de las personas, el cumplimiento de los deberes y el desarrollo de sociedades digitales inclusivas, justas, seguras, resilientes y sostenibles y que deben garantizarse con debido resguardo de los derechos humanos.

La premisa en la que se basa esta nueva conceptualización de los derechos digitales es que la simplificación y la digitalización de los procesos y los trámites administrativos redundan tanto en la eficiencia de las administraciones públicas como en la facilitación del ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de la ciudadanía. La simplificación de los procesos burocráticos, la digitalización de la administración, la interoperabilidad, la implementación telemática de los procesos, el uso seguro de los datos personales, el establecimiento de un sistema de identificación digital fiable, la adopción de medidas para que las personas no tengan que presentar reiteradamente documentos que ya obren en poder de la administración pública y la creación de sistemas de autenticación y uso de firmas digitales contribuyen a mejorar la calidad de los servicios públicos y la eficiencia del Estado y permiten acercar el Estado a la ciudadanía. Para avanzar en la promoción y la garantía de los derechos digitales es necesario abordar la brecha digital, un tema de particular relevancia en la región, donde la brecha digital por nivel de ingreso de los hogares presenta diferencias significativas y, en algunos casos, llega a más de 50 puntos porcentuales entre los hogares de mayores y menores ingresos. Las diferencias son también significativas entre las zonas urbanas y las rurales (CEPAL, 2022b).

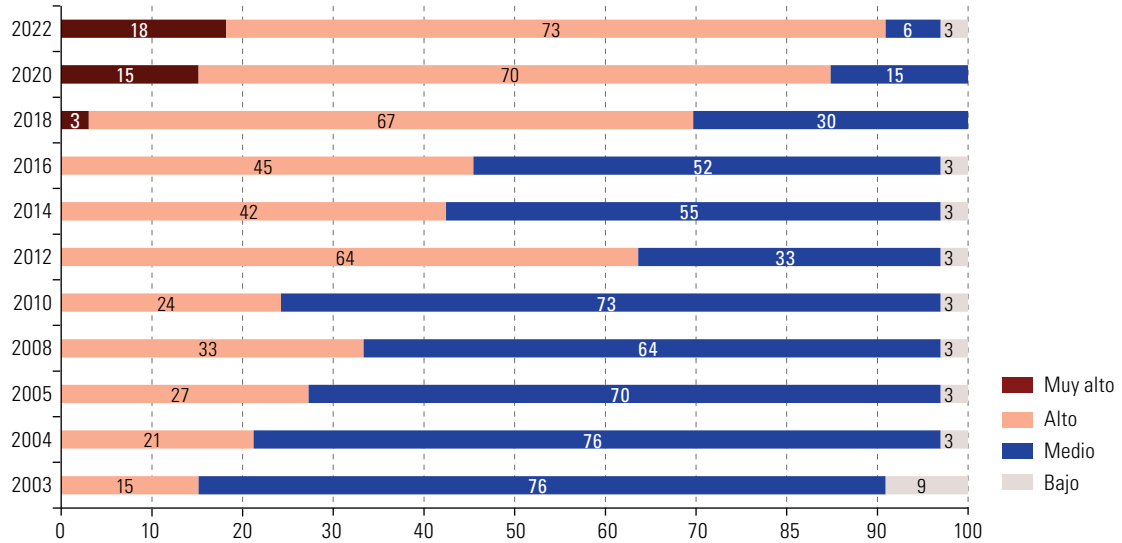
[13] En la Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en los Entornos Digitales los derechos digitales se entienden como los derechos humanos en entornos digitales. Véase [en línea] https://www.segib.org/wp-content/uploads/Carta_iberoamericana_derechos_digitales_ESP_web.pdf.

a) Índice de desarrollo del gobierno electrónico

Para examinar las tendencias en materia de gobierno electrónico en el mundo, las Naciones Unidas publican cada dos años el índice de desarrollo del gobierno electrónico, que cuantifica el grado de implementación del gobierno electrónico en cada uno de los 193 países miembros de la Organización. El índice de desarrollo del gobierno electrónico tiene tres dimensiones y su valor es un promedio de los índices con que se cuantifican: i) el alcance y la calidad de los servicios en línea (índice de servicios en línea); ii) el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones (índice de infraestructura de las telecomunicaciones) y iii) el nivel del capital humano (índice de capital humano). Asimismo, en las últimas mediciones se han medido dos índices adicionales, de participación electrónica y datos abiertos de gobierno.

Como se aprecia en el gráfico V.1, la proporción de países de América Latina y el Caribe en los niveles alto y muy alto ha aumentado de manera progresiva desde las primeras ediciones de la encuesta sobre el desarrollo del gobierno electrónico. De hecho, en los últimos años, la mayoría de los países de la región ha progresado en el desarrollo de servicios en línea, conectividad, alfabetización digital y promoción del acceso a las TIC. En 2022, el 91 % de los países de la región alcanzó el grado alto o muy alto en el desarrollo del gobierno digital y seis países (Uruguay, Chile, Argentina, Brasil, Costa Rica y Perú) se situaron en el nivel muy alto (Naciones Unidas, 2022). El Uruguay fue el primer país de América Latina y el Caribe en alcanzar el rango muy alto en el índice de desarrollo del gobierno electrónico en 2018. El resto ascendió a medida que evolucionó su legislación y gracias a una mayor cooperación con actores regionales e internacionales.

Gráfico V.1
América Latina y el Caribe (33 países): índice de desarrollo del gobierno electrónico de las Naciones Unidas, 2003-2022
(En porcentajes de países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Naciones Unidas, "United Nations E-Government Survey" [en línea] https://www.un-ilibrary.org/content/periodicals/2411829x.

Como se aprecia en el cuadro V.5, el Uruguay es el líder regional en el índice de desarrollo del gobierno electrónico. El 58% de los 33 países de América Latina y el Caribe (19) supera el promedio mundial (0,6102). El Uruguay (1), Chile (2), la Argentina (3), el Brasil (4), Costa Rica (5) y el Perú (6) se sitúan en el rango muy alto. Es la primera vez que el Perú entra en esta categoría, mientras Costa Rica es el único país no sudamericano. Por otra parte, las Bahamas y Granada (8) son los mejor ubicados entre los países del Caribe y solo un tercio de los países de América Latina y el Caribe mejoró su posición mundial, a saber: Granada (36 lugares), Suriname (14 lugares), Perú (12 lugares), Jamaica (12 lugares), Saint Kitts y Nevis (8 lugares), Guyana (6 lugares), Brasil (5 lugares), Cuba (4 lugares), Belice (3 lugares), Panamá (2 lugares) y San Vicente y las Granadinas (2 lugares).

Cuadro V.5
América Latina y el Caribe (33 países): posición mundial y regional en el índice de desarrollo del gobierno electrónico de las Naciones Unidas de 2022 y cambios en relación con la encuesta anterior

País	Posición mundial en 2022	Cambio (Δ)	Posición regional en 2022
Uruguay	35	▼9	1
Chile	36	▼2	2
Argentina	41	▼9	3
Brasil	49	▲5	4
Costa Rica	56	0	5
Perú	59	▲12	6
México	62	▼1	7
Bahamas	66	▲7	8
Granada	66	▲36	9
Colombia	70	▼3	10
Barbados	79	▼17	11
Panamá	82	▲2	12
Ecuador	84	▼10	13
Saint Kitts y Nevis	87	▲8	14
República Dominicana	92	▼10	15
Trinidad y Tabago	93	▼12	16
Paraguay	94	▼1	17
Bolivia (Estado Plurinacional de)	98	▼1	18
Antigua y Barbuda	99	▼1	19
Jamaica	102	▲12	20
San Vicente y las Granadinas	107	▲2	21
Suriname	108	▲14	22
Dominica	109	▼10	23
Santa Lucía	114	▼2	24
El Salvador	117	▼10	25
Guyana	123	▲6	26
Guatemala	126	▼5	27
Venezuela (República Bolivariana de)	128	▼10	28
Nicaragua	130	▼7	29
Belice	133	▲3	30
Cuba	136	▲4	31
Honduras	155	▼17	32
Haití	187	▼7	33

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "E-Government Survey 2022: the future of digital government," *United Nations E-Government Surveys*, N° 12 (ST/ESA/PAD/SER.E/216), Nueva York, 2022.

A pesar de los buenos resultados, aún existen profundas diferencias entre los países latinoamericanos y del Caribe. Las diferencias entre las naciones muy avanzadas, como el Uruguay, y los países considerablemente rezagados son amplias, pero esto no se aprecia en los resultados del índice de desarrollo del gobierno electrónico de 2022. Es fundamental examinar en mayor detalle las situaciones nacionales, para obtener un diagnóstico más completo y proponer soluciones cooperativas adecuadas, a fin de propiciar un cambio radical en la cultura del sector público con respecto a la participación, la formulación de políticas, la prestación de servicios públicos y la colaboración (CEPAL, 2021).

2. Panorama de la transformación digital del Estado en América Latina y el Caribe[14]

Con el objetivo de explorar y analizar el desarrollo del gobierno digital en los países de la región de manera más completa, a fines de 2021 el ILPES de la CEPAL recogió información mediante encuestas dirigidas a los organismos encargados de este tema en cada país. La encuesta fue respondida por 29 de los 33 países de América Latina y el Caribe[15].

El estudio se concentró en las siguientes cuatro dimensiones:

i) Estrategias: corresponde a la perspectiva del desarrollo del gobierno digital del país y la manera en que esta se refleja en acciones o iniciativas encaminadas a fomentar la transformación digital del gobierno.

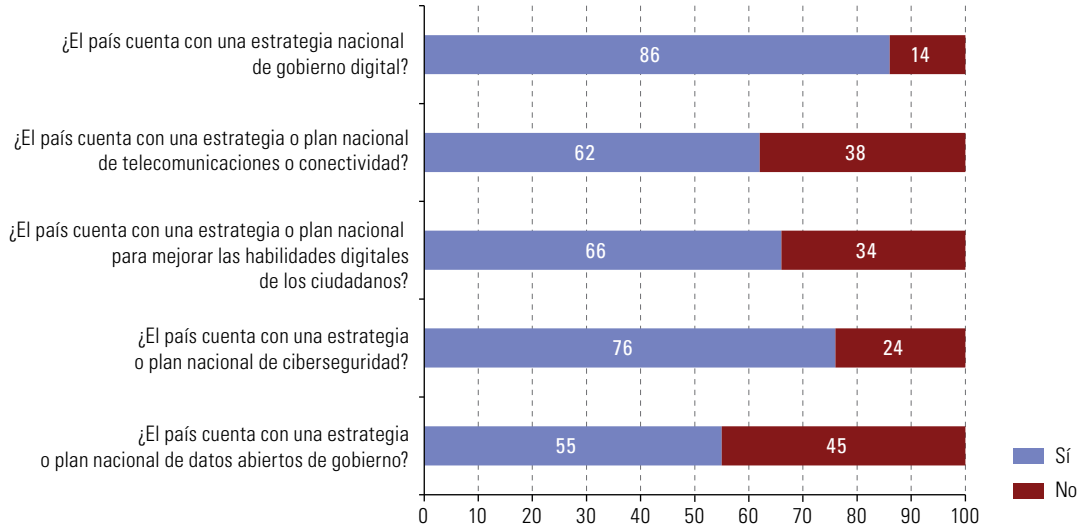
ii) Gobernanza: corresponde a la forma en que se organizan el gobierno y sus instituciones para alcanzar los objetivos de gobierno digital.

iii) Políticas: corresponde a los marcos normativos que ordenan y conducen el desarrollo del gobierno digital, en general y en cada institución.

iv) Proyectos: se refiere a las iniciativas habilitadoras y emblemáticas del gobierno digital.

En relación con la primera dimensión analizada (estrategias), a casi 20 años de la primera agenda o estrategia digital de gobierno en la región (la Agenda Digital 2004-2006 de Chile), este tipo de instrumento es hoy una realidad en casi todos los países: en 25 de los 29 países estudiados (86%) se ha implementado una estrategia de gobierno digital (véase el gráfico V.2). Como se aprecia en el gráfico V.2, en el 76% de los países analizados (22) hay una estrategia de ciberseguridad, en el 62% (18) se ha elaborado una estrategia de conectividad, en el 66% (19) se cuenta con una estrategia para desarrollar habilidades digitales ciudadanas y en el 55% (16) se ha implementado una estrategia de datos abiertos.

Gráfico V.2
América Latina y el Caribe (29 países)[a]: implementación de estrategias relacionadas con la transformación digital
(Como porcentaje de países)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la encuesta de gobierno digital efectuada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

[a] Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

[14] Para profundizar en los temas que aquí se plantean, véase además CEPAL (2022b).

[15] Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Asimismo, en el 93% de los países analizados hay instancias de coordinación interministerial para la implementación de estrategias o planes nacionales relacionados con la digitalización de la gobernanza, ya sea de datos abiertos, telecomunicaciones, desarrollo de competencias digitales de la ciudadanía, ciberseguridad o gobierno digital.

Los resultados también sugieren que en la región se ha avanzado en el establecimiento de una gobernanza que promueve y apoya las estrategias digitales. En la mayoría de los países de la región se han sentado las bases para una gobernanza digital que sostenga los planes nacionales de gobierno digital, en forma de órganos y líderes establecidos a cargo del desarrollo del plan. En el 86% de los países analizados se cuenta con entes rectores con atribuciones para priorizar, coordinar o reformular iniciativas de gobierno digital, la mayoría de los cuales tiene su función establecida por ley (60%). Cabe destacar que en el 83% de los países examinados se ha optado por la figura del Oficial Principal de Sistemas de Información del gobierno para dirigir o gestionar la estrategia digital del país.

Otro aspecto clave de la gobernanza digital para simplificar, mejorar y aumentar la accesibilidad de los servicios gubernamentales para la población es la interoperabilidad. Un 93% de los países de la región estudiados cuenta con marcos de referencia de interoperabilidad y el 72% tiene un marco legal de interoperabilidad, lo que revela un escenario optimista para la implementación de estrategias coordinadas entre las instituciones de gobierno, simplificando aún más la función pública gracias a los medios digitales. Ahora bien, solo en 10 países se está utilizando un sistema de interoperabilidad gubernamental, por lo que es un área que aún requiere trabajo e inversión.

En materia de políticas, los resultados también sugieren una carencia de marcos normativos y de referencia que regulen legalmente el desarrollo de las estrategias de gobierno digital. Los marcos normativos (leyes, decretos, normas o reglamentos) son esenciales para definir la manera en que deben abordarse las distintas líneas de desarrollo del gobierno digital. Los marcos de referencia (documentos técnicos y prácticas, como guías, estándares y buenas prácticas, entre otros) permiten orientar la ejecución de lo normado y asegurar que el diseño, la implementación y la operación de proyectos se aborde de manera homogénea en todas las instituciones del gobierno.

De los 29 países que participaron en la encuesta, menos de la mitad (45%) cuenta con marcos legales para datos abiertos de gobierno, en consonancia con la proporción de países que tienen una estrategia de datos abiertos. Así, se destaca que en aproximadamente la mitad de los países de la región analizados no se ha incluido la apertura de datos gubernamentales en los planes de desarrollo de gobierno digital, un elemento básico del gobierno abierto.

Aunque la dimensión de datos abiertos aún no se ha implementado de manera generalizada en la región, los resultados del estudio sugieren que en los países se han sentado las bases para una interacción eficiente y segura del ciudadano con los servicios del gobierno, lo que podría considerarse un avance en las primeras etapas del desarrollo del gobierno digital: la digitalización de los procedimientos análogos para hacerlos más simples y menos burocráticos. Los marcos normativos de mayor difusión en la legislación regional se refieren a la firma digital de los ciudadanos, la protección de datos personales y la ciberseguridad. En otras palabras, en la actualidad existe una serie de instrumentos legales que regulan la interacción y la comunicación virtual entre el ciudadano y el Estado.

El gobierno digital tiene el objetivo fundamental de acercar la función pública a la ciudadanía, ofreciendo una prestación de servicios más eficiente, interacciones seguras y una comunicación más estrecha con la población. Los proyectos son esenciales para avanzar en la implementación de un sistema de telecomunicaciones y ciberseguridad que asegure el acceso estable y seguro de la población a las funciones digitales del

gobierno. Asimismo, los ciudadanos deben tener las competencias necesarias para hacer un uso adecuado de las iniciativas y acceder a la información relevante para ejercer sus derechos. Sin el desarrollo de las telecomunicaciones, las competencias digitales, la ciberseguridad y los datos abiertos, las demás dimensiones del gobierno digital resultan insuficientes para cumplir con los objetivos de una transformación digital acelerada.

La contracara del desarrollo del gobierno digital es el acceso de la ciudadanía a los servicios y las iniciativas de gobierno digital. El uso de las TIC en la gobernanza y la digitalización de los servicios prestados por el gobierno tienen el potencial de generar más y mejores interacciones entre el Estado y la ciudadanía. Un área que se puede fortalecer y promover gracias al desarrollo del gobierno digital es la participación ciudadana en el proceso de política pública, mediante la participación electrónica. Esta se refiere al uso de las TIC como medio para incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones políticas, por lo que, en general, se considera como una parte integral del gobierno digital (Naciones Unidas, 2020). No obstante, como muestra la encuesta sobre el desarrollo del gobierno electrónico de las Naciones Unidas de 2022, las gestiones de los gobiernos para involucrar activamente al público en consultas electrónicas y otras formas de participación electrónica continúan siendo limitadas y existe poca información respecto del impacto de estos instrumentos y su calidad (Dener y otros, 2021), lo que dificulta la evaluación de los beneficios y los efectos de la participación electrónica (Naciones Unidas, 2020).

En virtud de lo expuesto, se puede decir que en los últimos años se han iniciado ambiciosos procesos como parte de las políticas públicas de transformación digital del Estado en los países de la región. La mayoría presenta un mayor nivel de desarrollo en los ámbitos de estrategia y gobernanza, pero aún hay rezagos en materia de políticas, normas y marcos de referencia y de proyectos e iniciativas en el marco de las agendas y los programas de digitalización.

Las mediciones realizadas evidencian la necesidad de fortalecer algunos aspectos estructurales que permitirían un avance más consistente y sostenible en el tiempo, incluidos la creación de marcos normativos para los procedimientos administrativos del Estado que deben realizarse de forma digital (como la equivalencia entre documentos firmados en papel y digitales); el establecimiento de una institucionalidad que vele por el cumplimiento de dicho marco normativo y cuente con las atribuciones y las capacidades necesarias para dirigir la labor de las organizaciones públicas hacia ese fin; la consolidación de las competencias técnicas y de coordinación de las instituciones para impulsar y conducir las iniciativas digitales con la comprensión cabal de la responsabilidad, el alcance, las restricciones y los beneficios de abordarlas; la disponibilidad de marcos normativos, de referencia y proyectos en materia de identidad digital, interoperabilidad y creación de la carpeta y casilla digital del ciudadano.

3. Transformación digital para la acción climática

De acuerdo con la CEPAL (2022b), la transformación digital puede convertirse en un eslabón clave de las estrategias de acción climática de los países. Entre las principales funciones que puede asumir se encuentran el seguimiento y la supervisión para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero, el estado de los ecosistemas y los flujos de materiales; la simulación y la predicción para determinar las opciones de productos con menor huella ambiental y mayor durabilidad; la virtualización de algunas actividades (por ejemplo, las conferencias) y la gestión de sistemas para generar procesos de producción más eficientes y que requieran menos recursos (CEPAL, 2022b). Según estimaciones del Foro Económico Mundial (2022, citado en CEPAL 2022b), en 2050

las tecnologías digitales podrían reducir un 20% las emisiones en los tres sectores más intensivos en emisiones: energía, materiales y movilidad.

En el capítulo III sobre ejecución de la inversión pública se presenta un ejemplo de consideración de los riesgos climáticos en la planificación de la inversión, sobre la base de la georreferenciación y la utilización de portales de datos abiertos. El uso de las tecnologías de la información, la georreferenciación y los datos abiertos permite integrar adecuadamente las consideraciones climáticas, tanto en la planificación como en la inversión.

En efecto, los sistemas de datos geoespaciales han demostrado ser una poderosa herramienta para integrar la acción climática en la planificación y orientar la inversión pública. Estos permiten recopilar información de diferentes fuentes y por períodos prolongados. En los países del Caribe se están realizando importantes gestiones para invertir en tecnologías geoespaciales, a fin de orientar el ordenamiento territorial y la resiliencia climática. Entre otros ejemplos, cabe destacar la Iniciativa para el Desarrollo Geoespacial del Caribe (CARIGEO) (Camarinhas y Trumbic, 2022).

No obstante, la digitalización también genera un aumento de las emisiones de dióxido de carbono (CO_2), en particular en virtud de "la creciente demanda de conectividad de alta velocidad y de gran capacidad de cómputo, procesamiento y transmisión de datos por parte de la población y de las empresas exige el permanente despliegue de infraestructura de redes, de producción de equipos y dispositivos de hardware, y de centros de datos. Estos, a su vez, son altamente intensivos en explotación de minerales y consumo de energía" (CEPAL, 2022b). De ahí la importancia, de acuerdo con la CEPAL (2022b), de fomentar visiones integradas de transformación digital y acción climática, por ejemplo, mediante el uso de fuentes de energía renovables para la generación de energía eléctrica. En el ámbito regional, la Coalición para la Sostenibilidad Ambiental Digital (CODES), una alianza internacional de múltiples partes interesadas creada en marzo de 2021 en respuesta a la Hoja de Ruta del Secretario General para la Cooperación Digital, busca integrar ambas agendas. El propósito de la CODES es avanzar en la sostenibilidad digital, entendida como el diseño, el desarrollo, el despliegue y la regulación de las tecnologías digitales para acelerar el desarrollo ambiental y socialmente sostenible mientras se mitigan los riesgos y las consecuencias no deseadas (CODES, 2022).

En el ámbito nacional, en los países se ha avanzado en la integración de ambas agendas de la mano de las estrategias de transformación digital. Por ejemplo, en la República Dominicana se elaboró una estrategia nacional de transformación digital, denominada Agenda Digital 2030, con la que se procura, entre otras cosas, promover el uso de las tecnologías digitales para prevenir, mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático y los desastres naturales, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y fomentar el desarrollo sostenible[16].

En los países también se ha avanzado en el desarrollo de proyectos colaborativos entre los organismos de gobierno digital y las instituciones encargadas de la acción climática. En el Uruguay, por ejemplo, la creación de una alianza entre las instituciones referentes para cada uno de los compromisos sobre cambio climático del país —coordinadas en el marco del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático, con el apoyo de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)— permitió construir y actualizar un visualizador del avance de los compromisos que forman parte de la contribución determinada a nivel nacional (CDN) del país[17]. El visualizador, más interactivo e ilustrativo con respecto a su primera versión, facilita el acceso a la información y, por lo tanto, la rendición de cuentas del avance logrado en cada de los objetivos y las medidas incluidas en la CDN.

[16] Véase [en línea] https://agendadigital.gob.do/wp-content/uploads/2022/02/Agenda-Digital-2030-v2.pdf.

[17] Véase [en línea] https://visualizador.gobiernoabierto.gub.uy/visualizador/api/repos/%3Apublic%3Aorganismos%3Aambiente%3Avisualizador_cdn.wcdf/generatedContent.

Como se señaló, la transformación digital puede contribuir a acelerar la acción climática, mediante el desarrollo de las tecnologías digitales y su aplicación a las actividades y los servicios esenciales. No obstante, para su desarrollo es necesario consolidar la integración de las agendas climáticas y digitales, a fin de minimizar sus posibles efectos negativos y, al mismo tiempo, fortalecer la generación de información y datos y asegurar su disponibilidad en formatos abiertos.

D. Profesionalización del servicio civil

La evolución de la sociedad —incluidas sus necesidades y preferencias y la diversidad de desafíos locales, nacionales y mundiales que se enfrentan— hace que la responsabilidad del Estado sea cada vez más compleja. En consecuencia, la administración pública debe contar con un cuerpo de funcionarios profesionales y técnicos competentes, a fin de realizar una gestión pública que permita satisfacer las necesidades de la ciudadanía de la mejor forma posible, con visión de Estado y a largo plazo.

Esto pone de manifiesto que la reforma y la modernización del Estado se correlacionan en gran medida con la reforma del servicio civil. La primera generación de reformas en el sector público se centró en la reducción del tamaño del Estado y la mejora de la eficiencia y la productividad de los servicios públicos mediante la adopción de medidas como la privatización, la desregulación y la simplificación de procesos, entre otras. La segunda generación de reformas se centró en la modernización y la transformación de los servicios públicos, incluidas la introducción de nuevas formas de gestión, la mejora de la calidad de los servicios, la innovación tecnológica, la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, y la participación ciudadana en la toma de decisiones. En palabras de Oszlak (2009, citado en Siklodi, 2014), los principales aspectos de la reforma se refieren a:

- Mayor racionalidad en los escalafones o regímenes de recursos humanos;
- Introducción de mecanismos competitivos y transparentes en materia de concursos y promociones;
- Implementación de sistemas de evaluación del desempeño;
- Ordenamiento de la estructura y/o composición de los sistemas salariales;
- Intensificación de la labor de capacitación y desarrollo del personal;
- Mejoramiento de la interacción entre los servidores públicos y la ciudadanía (pág. 18).

En el ámbito intergubernamental, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), creado en 1972, promueve la modernización de las administraciones públicas como factor habilitador estratégico para el desarrollo económico y social de las naciones (véase el recuadro V.3).

En la Declaración de Montevideo de 2019 del CLAD se proponen cinco mejoras para el desarrollo de los funcionarios públicos: el comportamiento ético; la formación y la capacitación; la capacidad y la competencia; el entendimiento y manejo de tecnologías de la información y las comunicaciones; y la necesaria preocupación por el cambio climático y el cumplimiento de los ODS (CLAD, 2019)[18].

[18] Véase [en línea] https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Declaracion-Montevideo-UY-ES-08-2019.pdf.

Recuadro V.3
El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la modernización de las administraciones públicas

Creado en 1972 por iniciativa de los gobiernos de México, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha desempeñado un papel clave en el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios públicos y la modernización de las administraciones públicas en la región. Su creación fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 2845 (XXVI). Este organismo intergubernamental busca "promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones".

A continuación se señalan los países de la región que son miembros del CLAD y el año en que se volvieron miembros plenos: México (1972), Perú (1972), Venezuela (República Bolivariana de) (1972), República Dominicana (1973), Chile (1974), Bolivia (Estado Plurinacional de) (1975), Argentina (1976), Colombia (1976), Ecuador (1976), Honduras (1978), Guatemala (1979), Panamá (1979), Nicaragua (1979), Costa Rica (1979), Uruguay (1987), Brasil (1990), Cuba (1991), El Salvador (1992) y Paraguay (1992).

El CLAD cuenta con la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas, que vela por la articulación y la coordinación de cursos, conferencias, clases y talleres esenciales para la formación de los funcionarios públicos.

Fuente: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) [en línea] https://clad.org/.

En la declaración del CLAD sobre buenas prácticas de gestión de personal en el sector público de 2023 se refuerzan esos temas y se plantea que[19]:

> "Las políticas y programas públicos requieren la solución de múltiples retos que sólo podrán ser superados con un sistema de empleo público de calidad. No pueden darse respuestas efectivas a las demandas ciudadanas sin una gestión estratégica de las personas en las organizaciones públicas" (CLAD, 2023, pág. 2).

La profesionalización del servicio civil ha sido un desafío constante en América Latina y el Caribe, pues los servicios civiles de la región se caracterizan por una gran heterogeneidad y complejidad al momento de abordar reformas e innovaciones, consideradas las múltiples áreas que determinan el sistema de la función pública. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el sistema o modelo integrado de gestión del servicio civil está compuesto por ocho subsistemas interconectados, cuya finalidad principal es la adecuación de las personas a la estrategia de una organización para la producción de resultados (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014). Estos ocho subsistemas forman la base para la construcción del índice de desarrollo del servicio civil del BID, que se elabora a partir de la Carta Iberoamericana de la Función Pública del CLAD y examina los elementos esenciales de un sistema robusto de la función pública[20]:

i) Planificación de recursos humanos: permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los elementos que componen el sistema.

ii) Organización del trabajo: se definen y concretan los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas.

iii) Gestión del empleo: comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de personas.

[19] Véase [en línea] https://clad.org/wp-content/uploads/2023/04/Declaracion-Montevideo-Buenaspracticas-ES-04-2023.pdf.

[20] El índice de desarrollo del servicio civil es un índice agregado elaborado por el BID para medir la calidad del servicio civil en América Latina y el Caribe que se ha aplicado en dos oportunidades (2004 y entre 2011-2013). El índice se basa en la Carta Iberoamericana de la Función Pública del CLAD, que desarrolla los elementos que configuran un sistema de servicio civil profesional y eficaz y proporciona un marco de principios para avanzar en esa línea. La escala va de 0 a 100. El máximo puntaje refleja un mejor desempeño y mide los siguientes aspectos del sistema de servicio civil: mérito, eficiencia, capacidad funcional, capacidad integradora y consistencia estructural. Véase al respecto Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014).

iv) Gestión del rendimiento: se planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas.

v) Gestión de la compensación: se retribuye dicha contribución.

vi) Gestión del desarrollo: se centra en el crecimiento individual y colectivo.

vii) Gestión de las relaciones humanas y sociales: conecta todos los subsistemas anteriores.

viii) Organización de la función de recursos humanos: se refiere a las características institucionales y de autoridad del sistema.

En el cuadro V.6 se detallan la institucionalidad y los principales marcos normativos de los países de América Latina y el Caribe con respecto al servicio civil. Si bien se observan avances en el desarrollo de una institucionalidad para la profesionalización del servicio civil, los cambios no han sido lineales y persisten algunos desafíos para asegurar que los sistemas atraigan a los mejores talentos al servicio público, que estos permanezcan en el tiempo y permitan a las instituciones aprender, innovar y enfrentar los nuevos desafíos que se plantean en el escenario actual de crisis e incertidumbre.

Cuadro V.6
América Latina y el Caribe (20 países): institucionalidad del servicio civil y principales marcos legales[a]

País	Institucionalidad	Principales marcos legales
Argentina	Secretaría de Gestión y Empleo Público Subsecretaría de Empleo Público Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)	Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública núm. 25188 (1999) Reformada (2013); Ley de Empleo Público núm. 25164 (1999)
Bahamas	Ministerio de Servicio Público	Public Service Commission Regulations (1971); Constitución (1973)
Brasil	Ministerio de Gestión e Innovación de los Servicios Públicos Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP)	Decreto presidencial núm. 11345 (2023)
Chile	Dirección Nacional del Servicio Civil	Ley núm. 19.880 (2003); Ley núm. 20.955 (2016)
Colombia	Comisión Nacional del Servicio Público (CNSP)	Acuerdo núm. 326 (2022); Acuerdo núm. 2073 (2021); Decreto núm. 770 (2020); Resolución núm. 2113 (2019); Ley núm. 2014 (2019); Decreto núm. 785 (2005); Ley núm. 909 (2004); Artículo 130 de la Constitución Política de Colombia (1991)
Costa Rica	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) Dirección General de Servicio Civil (DGSC)	Ley Marco de Empleo Público núm. 10159 (2022), que entró en vigor en marzo de 2023; Ley núm. 1581 (1953)
Dominica	Establishment, Personnel and Training Department (EPTD)	Artículo 17 de la Ley de Servicio Público (1991)
Ecuador	Ministerio del Trabajo-Viceministerio del Servicio Público	Ley Orgánica de Servicio Público (2010)
El Salvador	Escuela Superior de Innovación en la Administración Pública (ESIAP)	Decreto ejecutivo núm. 28 (2021)
Guatemala	Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) Instituto Nacional de Administración Pública	Acuerdo Gubernativo núm. 185 (2008)
Honduras	Dirección General de Servicio Civil (DGSC)	Ley de Servicio Civil (1967)
Jamaica	Office of The Services Commissions The Cabinet Ministerio de Finanzas y Servicio Público	Capítulo IX de la Constitución Política (1962)
México	Sistema de Servicio Profesional de Carrera (SSPC) de México. Secretaría de la Función Pública	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Reformada (2006)
Nicaragua	Comisión Nacional del Servicio Civil del Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Ley núm. 476 (2003)
Panamá	Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA)	Ley núm. 9 (1994) por la que se crea la carrera administrativa
Paraguay	Viceministerio de Capital Humano y Gestión Organizacional, Ministerio de Economía y Finanzas	Ley núm. 7158 (2023)
Perú	Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)	Ley del Servicio Civil núm. 30057
República Dominicana	Ministerio de Administración Pública (MAP) Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	Ley núm. 41-08 (2008)
Trinidad y Tabago	Ministerio de Administración Pública	Ley de Servicio Civil (1965)
Uruguay	Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC)	Decreto núm 30/003 - Normas de Conducta en la Función Pública (2003); Ley núm. 19121 (2013)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la información oficial de los países.
[a] Información actualizada a septiembre de 2023.

En los últimos años se han impulsado diversas reformas de la institucionalidad que rige el servicio civil en la región. Si bien no fue un proceso exento de dificultades, el Brasil es considerado un pionero en el establecimiento de un servicio civil de carrera con una burocracia basada en la meritocracia, compuesta por funcionarios públicos permanentes y con altos niveles de conocimientos especializados (Ramos, Casa y Milanesi, 2018). La institucionalidad del servicio civil del país se ha reformado recientemente, pues el 1 de enero de 2023 se creó el Ministerio de Gestión e Innovación de los Servicios Públicos, que tiene amplias atribuciones y competencias sobre el servicio civil[21]. La reconocida Escuela Nacional de Administración Pública de Brasil (ENAP), institución fundada en 1986 que ha cumplido un papel relevante en la capacitación del personal del servicio civil brasileño, quedó bajo su dependencia[22].

En Chile también existe una institucionalidad consolidada del servicio civil. El proceso de profesionalización del Estado estuvo marcado por dos hitos: la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en 2003 y la promulgación de la Ley núm. 20955 para mejorar la efectividad, la legitimidad y la transparencia del SADP y fortalecer a la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) en 2016. La reforma y el fortalecimiento institucional surgieron tras un amplio acuerdo político-legislativo entre el Gobierno y los partidos políticos de todos los sectores para fomentar la modernización y la transparencia de la gestión pública, que se había visto afectada por una serie de casos de corrupción que salieron a la luz en ese período.

En el Uruguay, la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) se creó mediante la Ley núm. 13640 el 26 de diciembre de 1967, pero se clausuró entre 1973 y 1985. Sus competencias se ampliaron en 2007 para incorporar, entre otras cosas, su participación en la negociación colectiva con las organizaciones de funcionarios de la administración central y nuevamente en 2010 para crear el Sistema de Reclutamiento y Selección de la Administración Central. A décadas de su creación, en la actualidad se plantea la necesidad de una reforma de la gestión humana del Estado, basada en cuatro pilares: i) la gestión basada en las competencias y el desempeño; ii) la calidad de la gestión humana; iii) el nuevo sistema de carrera y iv) el proyecto de plataforma de gestión humana[23].

En Costa Rica, la Ley Marco de Empleo Público núm. 10159 (que se dictó en 2022 y entró en vigor en marzo de 2023) establece, entre otras cosas, que la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), que antes dependía del Ministerio de la Presidencia, pasa a ser un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) como ente técnico especializado.

En El Salvador, se creó la Escuela Superior de Innovación en la Administración Pública (ESIAP) mediante el Decreto Ejecutivo núm. 28 de 2021. La ESIAP depende de la Dirección General de Formación en Tecnología y Gestión Pública de la Secretaría de Innovación, en coordinación con la Secretaría Privada. Los ejes de acción de esta secretaría incluyen la modernización del Estado y la innovación, la educación y la competitividad, priorizando la implementación de servicios de gobierno electrónico.

En la subregión del Caribe, la institucionalidad del servicio civil tiene una historia marcada por la influencia anglosajona, con una burocracia de más larga data que la latinoamericana y, por lo tanto, una institucionalidad más desarrollada. De acuerdo con Siklodi (2014),

21 El Ministerio de Gestión e Innovación de los Servicios Públicos se creó mediante el decreto presidencial núm. 11345 del 1 de enero de 2023. Véase [en línea] https://www.gov.br/gestao/pt-br.

22 La ENAP tiene el objetivo de mejorar la eficiencia, la eficacia y la calidad de la administración pública brasileña mediante la formación y el desarrollo de los empleados públicos.

23 Véase más información en "Reformas estructurales en el servicio civil uruguayo: cambiando un modelo agotado" [en línea] https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=b_LNEbqeVxw.

> "En el Caribe los focos comunes de las reformas fueron la descentralización de la función de recursos humanos, la formalización de la planificación de recursos humanos y del rendimiento, la implementación de la evaluación y del monitoreo de empleados, el refuerzo del liderazgo y del aprendizaje continuo, el desarrollo de las funciones de dirección y de planes estratégicos entre organizaciones del sector público, la formalización de múltiples herramientas de administración, cambios en el marco legal y enfoque al cliente". (pág. 18).

En un informe del BID (Lafuente y Molina, 2018) sobre la calidad de los sistemas del servicio civil en seis países del Caribe, basado en el índice de desarrollo del servicio civil desarrollado por el BID y aplicado en dos oportunidades en América Latina (2004 y 2011-2013), se señala que el promedio de la subregión es inferior al de los países de América Latina en la última medición (33 en comparación con 40, en una escala de 0 a 100)[24]. En el informe se evalúa el desempeño de los seis países en 38 puntos críticos vinculados con los ocho subsistemas de la función pública mencionados anteriormente y siete índices de calidad alineados con dichos subsistemas, a saber: i) eficiencia, ii) mérito, iii) consistencia estructural, iv) capacidad funcional, v) capacidad integrativa, vi) capacidades de gestión y vii) gestión de la diversidad.

Entre los seis países del Caribe examinados, Jamaica alcanzó una puntuación que lo situó entre los seis mejores países de América Latina y el Caribe (54 de 100), mientras Barbados y Trinidad y Tabago se situaron cerca del promedio de los países de América Latina (43 y 42, respectivamente). El índice con mejor puntuación de los países del Caribe fue el de mérito (53 puntos), que evalúa el grado en que el sistema del servicio civil incorpora garantías para la aplicación del profesionalismo en sus prácticas y políticas, evitando así la arbitrariedad y la politización de las contrataciones. Los índices con menor puntuación corresponden a la eficiencia, la consistencia estructural y las capacidades de gestión (Lafuente y Molina, 2018).

Jamaica se destaca por su labor para mejorar la gestión del empleo público y los recursos humanos en los organismos del gobierno. En efecto, un rasgo distintivo del gobierno central es la profesionalidad, pues se procura aislar a los responsables de la función de gestión del empleo de la influencia política (Isaacs, 2002).

Algunos países de la región cuentan además con escuelas o institutos públicos centrados en la capacitación y la formación de sus respectivos funcionarios. Entre los elementos comunes a estas instituciones están, por una parte, la realización de conferencias, seminarios, charlas y talleres y, por otra, la oferta de clases, cursos, certificaciones, diplomas y posgrados. La variedad temática es amplia, aunque con una importante inclinación hacia la administración y la gestión. Otros ejemplos recurrentes se relacionan con la formación en planificación urbana, gestión del conocimiento, resolución de conflictos, uso de tecnologías, temas relacionados con la salud y herramientas para el desarrollo profesional y personal, entre otros. La oferta académica relativa a la acción climática en el Estado es todavía incipiente. En el cuadro V.7 se presentan algunas instituciones de la región encargadas de capacitar y formar funcionarios públicos. Cabe aclarar que en algunos países el organismo encargado del servicio civil realiza también actividades de formación y capacitación, pero no es su función principal. También hay casos como el de México, que no solo cuenta con una institución a nivel nacional sino también a nivel de departamento o municipio[25]. Algunas de las escuelas impulsan actividades de formación en temas relacionados con la acción climática, ya sea mediante conferencias, seminarios o, de manera más incipiente, en las mallas curriculares.

[24] Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago.

[25] Por ejemplo, la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México o el Instituto de Administración Pública de Puebla.

Cuadro V.7
América Latina y el Caribe (13 países): instituciones de capacitación y formación de los funcionarios públicos

País	Institución
Argentina	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
Brasil	Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP)
Colombia	Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
Costa Rica	Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES)
Ecuador	Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)[a]
El Salvador	Escuela Superior de Innovación en la Administración Pública (ESIAP)
Guatemala	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
México	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) – Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental (ENAPROG)
Paraguay	Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay (INAPP)
Perú	Autoridad Nacional del Servicio Civil
República Dominicana	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
Uruguay	Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.
[a] El Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) tiene la particularidad de funcionar como universidad (Universidad de Posgrado del Estado) para los funcionarios públicos. Cuenta con diferentes escuelas: gobierno y administración pública, derechos y justicia, relaciones internacionales, seguridad y defensa, prospectiva estratégica y economía pública.

1. Evaluación del desempeño de los funcionarios públicos

La evaluación del desempeño de los funcionarios públicos es un pilar de los procesos de reforma del Estado. Las evaluaciones sirven, en primera instancia y de forma directa, para evaluar el capital humano. Al mismo tiempo, permiten contar con una política de recursos humanos adecuada, basada en elementos objetivos. Asimismo, contribuyen a la toma de decisiones de los diferentes niveles gerenciales del sector público y sirven de base para determinar los incentivos institucionales y los mecanismos de promoción y comprender y determinar las responsabilidades y las contribuciones de los individuos y los grupos de trabajo a la misión institucional.

Dado que los procesos de evaluación suelen comenzar por una fase de planificación entre el supervisor y el supervisado, también fortalecen la coherencia interna, la rendición de cuentas y la planificación estratégica a mediano y largo plazo. Al finalizar el ciclo de los procesos de evaluación del desempeño se debería poder establecer oportunidades de mejora. La importancia de dirigir estos procesos mediante formas y canales de comunicación efectivos es fundamental para que representen también un medio para reforzar el sentido de pertenencia y de relevancia de la función pública.

El desarrollo de los sistemas de evaluación del desempeño del servicio civil en América Latina y el Caribe ha evolucionado en los últimos años, de manera que al menos 14 países de la región cuentan en la actualidad con este tipo de sistemas (véanse algunos ejemplos en el recuadro V.4). La mayoría ha evolucionado hacia sistemas integrados de toda la administración pública, salvo algunas excepciones donde aún no existe un sistema homologado con procesos integrados y cada sector realiza la evaluación en plataformas informáticas independientes y con procedimientos (guías y manuales) definidos por sector.

Recuadro V.4
América Latina y el Caribe (3 países): ejemplos de incentivos ligados al desempeño institucional, programas de mejoramiento de la gestión pública y metas de eficiencia institucional

La evaluación del desempeño es un elemento clave de la reforma de los servicios públicos de la región. En los países de América Latina y el Caribe se ha avanzado en el establecimiento de sistemas de incentivos ligados al desempeño institucional, programas de mejoramiento de la gestión y metas de eficiencia institucional con el fin de crear valor público y profesionalizar la función pública.

En Chile, por ejemplo, el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de los servicios públicos, creado en virtud de la Ley núm. 19553 de 1998, asocia el cumplimiento de los objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios. Desde 2014, el PMG cubre un total de 194 instituciones y más de 87.000 funcionarios y forma parte de uno de los mecanismos de incentivo de remuneraciones de tipo institucional más importantes aplicados en la administración pública de Chile. En 2002, se incorporó el Sistema Enfoque de Género al PMG en el marco del proceso de modernización del Estado. La estrategia de transversalización de género en el Estado se ha implementando progresivamente y en la actualidad se dispone de una serie de instrumentos y mecanismos de carácter político y técnico que interactúan generando sinergias. En 2009, el Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección de Presupuestos, creó una *Guía para la implementación del procedimiento de incorporación del sistema enfoque de género en el sistema unificado de gestión de la calidad institucional*[a].

En 2010, el servicio civil adoptó el Sistema de Gestión de la Calidad con el objetivo de implementar y certificar un sistema de gestión basado en la norma ISO 9001 (2008), con énfasis en los procesos de provisión de bienes y servicios (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2012).

En el Uruguay, la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) está desarrollando un modelo de gestión humana por competencias, basado en los pilares de reclutamiento y selección, carrera y desempeño por competencias. Además, se elaboró un diccionario de competencias para cada ocupación. En esencia, el sistema no apunta tanto a calificar al personal sino a determinar las brechas (romper con el sistema ritualista en que se da la calificación máxima). Principalmente, se trata de determinar comportamientos observables. La ONSC también está innovando en la utilización de nuevas tecnologías para la optimización de los procesos. En el marco de la cooperación con la República de Corea, está implementado un sistema integrado de administración de recursos humanos, basado en el modelo implementado por la República de Corea en 2001, denominado Electronic Human Resource Management System (e-Saram)[b].

En la República Dominicana se está trabajando en el fortalecimiento de las metodologías del Sistema de Evaluación del Desempeño Institucional, incluida la incorporación de indicadores de medición de las políticas transversales establecidas en la Estrategia Nacional de Desarrollo del país. Los entes rectores del sistema son el Ministerio de Administración Pública (MAP), el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD) y el Ministerio de la Presidencia. También participan algunos ministerios sectoriales a cargo de enfoques transversales como, por ejemplo, el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Ramos, exposición en webinar Participación de la Sociedad Civil en los Procesos de Evaluación de los Servidores Públicos, Red de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/evento/webinar-participacion-de-la-sociedad-civil-en-los-procesos-de-evaluacion-de-los; y Dirección Nacional del Servicio Civil, "Servicio Civil acredita procesos de Alta Dirección Pública en norma ISO 9001", 17 de diciembre de 2012 [en línea] https://www.serviciocivil.cl/noticias/sin-categoria/servicio-civil-acredita-procesos-de-alta-direcci-n-p-blica-en-norma-iso-9001/.

[a] Véase [en línea] https://www.dipres.gob.cl/598/articles-58468_doc_pdf.pdf.

[b] Véase [en línea] https://www.mpm.go.kr/english/system/eSaram/.

E. Incentivos para innovar y establecer patrones de consumo y producción sostenibles: el papel de las compras públicas en la acción climática

Por lo general, si se considera la suma de todas las reparticiones públicas (ministerios, fuerzas armadas, universidades estatales y municipalidades, entre otras), el Estado es el mayor comprador en la economía de los países. En 2017, el promedio mundial del gasto público representaba el 27,1% del PIB, cifra que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) era del 27,3%, en la Unión Europea del 35,9% y en América Latina y el Caribe del 28,1% (Lozano, 2021).

Al ser un actor con un poder de compra importante, el Estado tiene la posibilidad única de incentivar a la cadena de proveedores (compuesta por productores locales e importadores) a ofrecer productos social y ambientalmente responsables desde la etapa de diseño, impulsando la transición de un modelo lineal de producción a un modelo más sostenible, circular y alineado con la acción climática. Esto evidencia la responsabilidad de los gobiernos para impulsar la transformación necesaria en materia de acción climática. En este contexto, Mazzucato (2023) destaca que las adquisiciones y las contrataciones públicas pueden ayudar a dar forma a las economías orientadas por misiones, creando nuevos mercados y alianzas.

En los últimos años se ha prestado cada vez más atención a las compras públicas por su potencial como herramienta para promover las políticas industriales y de innovación. En los países de América Latina y el Caribe se observan avances en el uso estratégico de las adquisiciones y las contrataciones públicas. En efecto, en el Brasil, Costa Rica, El Salvador y el Paraguay se han tomado medidas para utilizar estos procesos para hacer frente al cambio climático y promover bienes y servicios respetuosos del medio ambiente (Mazzucato, 2023).

A nivel mundial, desde la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) —en cuyo Principio 8 se reconoce que "para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida de todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas" (Naciones Unidas, 1992, párr. 8)— se observan diversos impulsos para aumentar la sostenibilidad de las compras públicas[26]. En el recuadro V.5 se muestran los principales mecanismos utilizados para impulsar prácticas sostenibles en las compras públicas.

Recuadro V.5
Principales mecanismos para impulsar prácticas sostenibles en las compras públicas

Entre los mecanismos que se pueden utilizar para fomentar la adopción de prácticas sostenibles en las compras públicas se destacan los siguientes:

i) Inclusión de criterios ambientales y sociales en las licitaciones: los criterios ambientales y sociales se refieren a aspectos como el uso de materiales sostenibles, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la promoción de la igualdad de género y la protección de los derechos laborales. Al incluir estos criterios en las licitaciones, se incentiva a los proveedores a ofrecer productos y servicios más sostenibles y responsables (por ejemplo, las licitaciones de alumbrado público eficiente).

ii) Fomento de la economía circular: la economía circular se basa en la reutilización, el reciclaje y la recuperación de materiales y recursos y puede contribuir a la reducción de los residuos y las emisiones de gases de efecto invernadero. Los sistemas de compras públicas pueden fomentar la economía circular mediante la adquisición de productos y servicios reciclados, la promoción de la reutilización de bienes y la incorporación de cláusulas que obliguen a los proveedores a responsabilizarse del final de vida útil de los productos suministrados. Las leyes de responsabilidad extendida son mecanismos utilizados en los países para fomentar la economía circular.

iii) Promoción de la innovación: los sistemas de compras públicas pueden incentivar la innovación mediante la adquisición de productos y servicios innovadores y sostenibles. Al fomentar la competencia entre proveedores y promover la oferta de soluciones más sostenibles, se puede incentivar la adopción de prácticas más responsables en el mercado.

iv) Fortalecimiento de las cadenas de suministro responsables: los sistemas de compras públicas pueden promover la transparencia y la responsabilidad en las cadenas de suministro, asegurando que los proveedores cumplan con estándares éticos y sociales. Esto puede lograrse mediante la adopción de políticas de compras éticas, la realización de auditorías y la capacitación de proveedores.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de L. Casier y otros, "Manual para agentes de compras públicas de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG): implementando compras públicas sostenibles en América Latina y el Caribe", Winnipeg, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, 2016; V. Beláustegui, "Las compras públicas sustentables en América Latina: estado de avance y elementos clave para su desarrollo", *Documento de Trabajo*, N° 3, Red Interamericana de Compras Gubernamentales, 2011; y G. Bezchinsky y M. López, "Compras públicas sostenibles en América Latina y el Caribe", *Compras públicas en América Latina y el Caribe: diagnóstico y desafíos*, San Martín, Universidad Nacional de San Martín, 2012.

[26] Aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. Véase la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo [en línea] https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm.

De hecho, las compras públicas sostenibles se consideran una estrategia ideal para promover patrones de producción y consumo sostenibles desde el punto de vista ambiental y social. En el concierto internacional, el Grupo de trabajo de Marrakech sobre compras públicas sostenibles ha definido ocho elementos que se deben tener en cuenta en los países para implementar el enfoque de compras públicas sostenibles: i) aprendizaje de casos exitosos y uso de las compras públicas como política para alcanzar objetivos fundamentales, habilitación para la implementación y la mejora continua en los sistemas de adquisiciones y en el desarrollo del ciclo de vida de los productos y servicios; ii) diseño de un plan de implementación; iii) diagnóstico de los últimos avances en materia de compras públicas; iv) revisión legal; v) análisis de mercado; vi) plan de política pública sobre compras públicas sostenibles; vii) capacitación, y viii) implementación[27].

Algunos organismos internacionales, como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), han establecido elementos prioritarios para la implementación del enfoque de sostenibilidad en las compras públicas, incluidos su aplicación a lo largo de todo el proceso de contratación pública; la utilización de ecoetiquetas; la evaluación y selección de los proveedores, las ofertas y las adjudicaciones sobre la base de los criterios del enfoque y la auditoría constante del rendimiento de los proveedores.

En consideración de este consenso mundial, en numerosos países se ha comenzado a adoptar medidas para aumentar la sostenibilidad de las compras públicas. Mientras en algunos países se llaman "compras públicas sostenibles", en otros se denominan "compras públicas verdes", "compras ambientalmente preferibles", "compras socialmente responsables" o "compras éticas". Más allá de la denominación, en 2017 el 74% de los países ya consideraba que las compras públicas sostenibles cubren aspectos ambientales, económicos y sociales, mientras solo el 26% de los países mantenía un enfoque eminentemente ambientalista (Lozano, 2021).

Las características de los sistemas de compras públicas en la región varían considerablemente. Algunos avances concretos se reflejan en la implementación de sistemas electrónicos de compras, que han permitido aumentar la transparencia, la eficiencia y la competitividad en los procesos de adquisiciones públicas. En el cuadro V.8 se presentan los sistemas de compras públicas de los países de América Latina y el Caribe y algunos elementos de los sistemas de compras públicas sostenibles.

Cuadro V.8
América Latina y el Caribe (18 países): sistemas de compras públicas y elementos de los sistemas de compras públicas sostenibles

País	Sistema de compras públicas	Sistemas de compras públicas sostenibles
Argentina	Oficina Nacional de Contrataciones Comprar[a]	Manual de compras públicas[b] Capítulo de compras públicas sostenibles en el decreto núm. 1030-2016 de la Ley de contrataciones públicas de Argentina
Bahamas	eProcurement & Supplies Registry System[c] Public Procurement Department[d]	
Brasil	Portal Nacional de Contrataciones Públicas (PNCP)	Manuales de compras públicas sostenibles Comisión Interministerial para la Sostenibilidad en la Administración Pública (CISAP)
Chile	Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra) Equipo de implementación de compras públicas sostenibles[e]	Directriz de compras públicas sostenibles Sistema Estado Verde
Colombia	Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente)	Guía de compras públicas sostenibles
Costa Rica	Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa	Guía de Compras Públicas Sostenibles[f] y Política Nacional de Compras Públicas Sostenibles[g] Matriz de Evaluación de Criterios Sustentables (MECS) Comité Directivo Nacional de Compras Públicas Sustentables (CDCPS)

[27] El Proceso de Marrakech es una plataforma de múltiples partes interesadas para apoyar la implementación de proyectos y estrategias sobre consumo sostenible y producción y responde al llamado del Plan de Implementación de Johannesburgo (2022) para desarrollar un marco decenal para acelerar el cambio. El proceso está encabezado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para más información, véase [en línea] https://www.unep.org/resources/report/frequently-asked-questions-marrakech-process.

País	Sistema de compras públicas	Sistemas de compras públicas sostenibles
Ecuador	Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador (SOCE)	Estrategia Nacional de Compras Públicas Sostenibles del Ecuador (ENCPS) 2022[h] (mediante la Resolución núm. 0130 del SERCOP se convierte la estrategia en política pública)[i]
El Salvador	Dirección Nacional de Compras Públicas COMPRASAL[j]	Política Anual de Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública. CPS 2022 (capítulo 7 sobre compras públicas sostenibles)
Guatemala	Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado Guatecompras[k]	
Honduras	HonduCompras	Manual de compras públicas sostenibles de MIAMBIENTE (2015)[l] Marco Estratégico de Consumo y Producción Sostenible en Honduras (2018)[m]
Jamaica	Government of Jamaica Electronic Procurement (GOJEP)	Política Ambiental de la Contratación Ecológica del Gobierno de Jamaica (GOJ)
México	Sistema de compras públicas federal Sistema Nacional de Contrataciones Públicas CompraNet[n]	Estrategia Nacional de Producción y Consumo Sustentable. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (2013) Estrategia Integral del nuevo Sistema Nacional de Contrataciones Públicas Portal de contrataciones abiertas[o]
Nicaragua	Nicaragua compra[p]	s/i
Panamá	Dirección General de Contrataciones Públicas	Estrategia de implementación para la incorporación de compras públicas sostenibles (en desarrollo)[q]
Paraguay	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) Portal de Contrataciones Públicas de la República del Paraguay[r]	Política de Compras Públicas Sostenibles (2020) Plan de Acción al 2027 para la implementación de la Política de Compras Públicas Sostenibles
Perú	Organismo Superior de Contrataciones del Estado (OSCE) Perú Compras[s]	Decreto núm. 009 (2009) MINAM Ecoeficiencia
República Dominicana	Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)	Decreto núm. 617 (2022) CPS Circular Conjunta MAP-Medio Ambiente-DGCP sobre reconocimiento a compras púbicas verdes (2023)
Uruguay	Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE)	Decreto núm. 402/018 (2018) CPS0 – Política de Compras Públicas Sostenibles

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; de C. Oviedo, *Compras públicas sostenibles en América Latina y el Caribe: acciones hacia la implementación,* Washington, D.C., Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos (OEA)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2020; y de L. Casier y otros, "Manual para agentes de compras públicas de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG): implementando compras públicas sostenibles en América Latina y el Caribe", Winnipeg, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, 2016.

[a] Véase [en línea] https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/oficina-nacional-de-contrataciones-onc/comprar.
[b] Véase [en línea] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_compras_publicas_sostenibles_0.pdf.
[c] Véase [en línea] https://mofvendors.gov.bs/.
[d] Véase la Ley de Adquisiciones Públicas, 2021 [en línea] https://www.stcmu.com/assets/pdf/PPA_2021.pdf.
[e] Comité de Sosteniblidad y Gobierno Corporativo y socios estratégicos: Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Consejo Nacional de Producción Limpia, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género y Consejo de la Sociedad Civil de Chile.
[f] Véase [en línea] https://ricg.org/es/publicaciones/guia-de-compras-publicas-sostenibles-cps-de-costa-rica-2022/.
[g] Véase el Decreto Ejecutivo núm. 39310 [en línea] http://www.digeca.go.cr/sites/default/files/de_39310_politica_nal_compras_publicas_sustentables-creacion_comite.pdf.
[h] Véase [en línea] https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2022/12/Estrategia-Nacional-de-CPS.pdf.
[i] Véase [en línea] https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/el-ecuador-marca-un-hito-en-compras-publicas-sostenibles/#:~:text=El%20jueves%2027%20de%20octubre,Compras%20P%C3%BAblicas%20Sostenibles%20del%20Ecuador.
[j] Véase [en línea] https://www.comprasal.gob.sv/.
[k] Véase [en línea] Guatecompras.gt.
[l] Véase [en línea] https://faolex.fao.org/docs/pdf/hon150945.pdf.
[m] Véase [en línea] https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/Marco_Estrat%C3%A9gico_CPS_Honduras.pdf.
[n] Véase [en línea] https://upcp-compranet.hacienda.gob.mx/.
[o] Véase [en línea] https://www.gob.mx/contratacionesabiertas/home#!/.
[p] Véase [en línea] https://www.nicaraguacompra.gob.ni/.
[q] Véase [en línea] https://www.dgcp.gob.pa/estrategia.
[r] Véase [en línea] https://www.contrataciones.gov.py/.
[s] Véase [en línea] https://www.perucompras.gob.pe/observatorio/compra-publica-sostenible.php.

Por otra parte, en un estudio sobre los avances en materia de compras públicas sostenibles en 23 países de la región se indica que 20 países cuentan con un marco normativo en la contratación pública que facilita su implementación, 21 países ya han realizado acciones de implementación en la materia, 10 países disponen de herramientas de implementación y 4 países de sistemas de medición y seguimiento. Además, 3 países cuentan con un presupuesto específico asignado para la implementación

de una estrategia de compras públicas sostenibles (Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA)/Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD), 2020. En el cuadro V.9 se muestran los bienes y servicios incluidos en los programas de compras públicas sostenibles[28]. Desde la perspectiva de la mitigación del cambio climático, se destacan la adopción de energías renovables, las medidas de eficiencia energética y los vehículos menos contaminantes.

Cuadro V.9
América Latina y el Caribe (12 países): bienes y servicios incluidos en los programas de compras públicas sostenibles

País	Bienes	Servicios
Belice	Iluminación (luces led en espacios públicos) Reducción de productos (plásticos y polietileno expandido) Productos a base de material reciclado (papel)	Electricidad (energía solar para lugares fuera de la red)
Brasil	Otros (etiquetas ecológicas de eficiencia energética en productos básicos como artículos de limpieza o papel) Papelería y artículos de oficina (papel)	Electricidad (etiquetas de eficiencia energética en la empresa eléctrica nacional (Electrobras))
Chile	Papelería y artículos de oficina (papel) Vehículos Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) (productos eléctricos como computadoras e impresoras) Iluminación (lámparas) Iluminación (alumbrado público)	Electricidad (techos solares en edificios públicos)[a]
Costa Rica		Gestión de residuos (las ofertas que incluyen la gestión integral de residuos tienen un puntaje extra en los procesos de evaluación de las compras públicas)
Ecuador	TIC (equipos informáticos y equipos de impresión) Vehículos Otros (equipos médicos)	
Guatemala	Papelería y artículos de oficina (papel)	
Honduras		Servicio de comida y bebida (la red hospitalaria compra tortillas de microempresas de manera preferencial)
México	TIC (los productos deben cumplir con la normativa sobre desempeño energético) Aire acondicionado (los productos deben cumplir con la normativa sobre desempeño energético)	
Paraguay	Papelería y artículos de oficina (papel) Otros productos eléctricos y electrónicos (accesorios eléctricos) Otros (equipos de limpieza) Muebles (muebles y mobiliario)	Electricidad (suministro) Gestión de residuos (suministro de servicios de limpieza)
Perú	Papelería y artículos de oficina (papel) Muebles (mobiliario de madera y melamina)	Gestión de residuos (servicio de limpieza) Vigilancia Servicio de comida y bebida (servicio de alimentación) Otros (servicio de impresión)
República Dominicana	Otros productos eléctricos y electrónicos (equipos tecnológicos y electrónicos) Papelería y artículos de oficina (papel)	Servicio de comida y bebida (servicio de eventos)
Uruguay	Reducción de productos (plásticos) TIC (computadoras, monitores e impresoras) Otros (medicamentos) Papelería y artículos de oficina (papel) Otros (alimentos de origen agropecuario) Iluminación (lámparas) Productos textiles (prendas de vestir) Vehículos Otros (pintura) Otros productos eléctricos y electrónicos (termómetros, hervidores) Aire acondicionado (equipos)	Gestión de residuos (limpieza integral de locales) Otros (servicio de vigilancia) Servicios de consultoría en materia de TIC (servicios de computación)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Oviedo, *Compras públicas sostenibles en América Latina y el Caribe: acciones hacia la implementación,* Washington, D.C., Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos (OEA)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2020; y de L. Casier y otros, "Manual para agentes de compras públicas de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG): implementando compras públicas sostenibles en América Latina y el Caribe", Winnipeg, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, 2016. Otros países como Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y México cuentan con empresas que incorporan etiquetado de eficiencia energética en sus productos y/o servicios. Ejemplos de ello son aires acondicionados, refrigeradores, ampolletas, vehículos, entre otros.

[a] Programa Techos Solares Públicos [en línea] https://techossolares.minenergia.cl/.

[28] Existe un tercer tipo de herramienta de implementación que se clasifica como infraestructura e incluye: transporte (carreteras, calles, aceras, señalética), plantas de tratamiento de agua, centros de acopio y tratamiento de residuos, aeropuertos, puertos, ferrocarriles y estaciones, edificios, escuelas, prisiones, centros de salud, plantas de energía, entre otros. Se registran avances en dos países de la región, a saber: Belice, en la construcción de estaciones de transferencia y un triturador central de residuos, y el Uruguay, en la construcción y reparación de calles, caminos, carreteras y aceras (Oviedo, 2020).

"Los beneficios de las compras públicas sostenibles van más allá de los típicamente asociados al cuidado medio ambiental y ahorro de energía, hay claras evidencias que puede ser un gran impulsor de la innovación en las diferentes industrias, especialmente en sectores como la construcción, servicios de salud, transporte, entre otros" (Naser y Concha, 2014). Los beneficios de la implementación de los sistemas de compras públicas sostenibles se aprovecharán aún más si se planifican estratégicamente y se establecen políticas públicas relacionadas para impulsar los cambios.

No obstante, pese a los avances realizados, probablemente los mayores desafíos que hoy se enfrentan para extender la adopción de las compras públicas sostenibles o alineadas con la acción climática en la mayoría de los países de la región se relacionan con la falta de presupuesto y de sistemas de seguimiento y evaluación (véase el cuadro V.10).

Cuadro V.10
América Latina y el Caribe (19 países): integración de las compras públicas sostenibles o alineadas con la acción climática en los sistemas de compras públicas

País[a]	Marco normativo		Acciones para la implementación				Herramientas	Seguimiento y evaluación	
	Política de compras públicas sostenibles	Leyes o reglamentos	Otras políticas o planes estratégicos	Planes piloto	Procesos con criterios sostenibles	Presupuesto	Manuales, guías y estrategias para reducir costos	Sistema de medición	Indicadores
Argentina		X			X		X		
Belice			X	X	X	X			
Brasil		X	X		X		X		
Chile		X	X	X	X		X	X	X
Colombia		X	X	X	X		X		X
Costa Rica	X	X	X	X	X		X		X
Ecuador		X	X	X	X		X		
El Salvador		X			X		X		
Guatemala		X	X		X				X
Honduras		X			X				
Jamaica		X			X				
México		X	X	X	X				
Nicaragua		X	X	X	X				
Panamá		X	X	X	X				
Paraguay	X	X	X	X	X		X	X	X
Perú		X		X	X	X		X	X
República Dominicana		X	X	X	X	X		X	X
Trinidad y Tabago		X	X				X		X
Uruguay	X	X	X	X	X	X	X		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Oviedo, *Compras públicas sostenibles en América Latina y el Caribe: acciones hacia la implementación,* Washington, D.C., Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos (OEA)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2020.
[a] Los 19 países incluidos en el cuadro tienen niveles intermedios y altos de implementación.

F. Reflexiones finales

La construcción de un Estado moderno supone, entre otros aspectos, el desarrollo de capacidades y competencias en el aparato público para abordar la crisis climática, la adopción de políticas de gobierno abierto y digital, la profundización de la reforma del Estado mediante la modernización del servicio civil y la ampliación de los sistemas de compras públicas sostenibles, así como la generación de valor público para aumentar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.

El paradigma de gobierno o Estado abierto supone compartir el poder y colaborar en la búsqueda conjunta de soluciones para los problemas públicos. Como se ha visto, este enfoque puede transformar y acelerar la acción climática. El acceso de la ciudadanía a la información y al conocimiento y su participación en la cocreación de políticas públicas orientadas a un desarrollo con vocación climática no solo aumentan la legitimidad, la aceptación y la corresponsabilidad para abordar la crisis climática, sino que también amplían la base de conocimientos y permiten comprender mejor las necesidades de las personas directamente afectadas por las decisiones y evidenciar potenciales externalidades. De este modo, la participación de múltiples actores en todas las etapas del ciclo de la gestión pública y el diálogo favorece la confianza que, a su vez, incrementa la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, favoreciendo un círculo virtuoso.

Al mismo tiempo, las soluciones digitales están cambiando la manera en que el Estado interactúa con la ciudadanía y son herramientas esenciales y habilitadoras del paradigma de gobierno abierto, siempre y cuando se garantice que nadie se quede atrás en la sociedad digital híbrida a la que se avanza a ritmo acelerado desde la pandemia de COVID-19.

Tanto el enfoque de gobierno abierto como las herramientas de gobierno digital constituyen una valiosa oportunidad para fortalecer la democracia y acelerar la acción climática en la región. Para ello, es necesario que las estrategias de gobierno digital no solo permitan la interoperabilidad de los sistemas y las bases de datos para la provisión de información de calidad de manera oportuna, sino también el desarrollo de nuevas formas de interacción de la ciudadanía con el Estado. Los resultados de la encuesta realizada por el ILPES de la CEPAL revelan que en casi el 70% de los países estudiados se involucra a los usuarios en el diseño y la implementación de proyectos de gobierno digital, pero solo en el 27% hay iniciativas que incluyen a la ciudadanía en la toma de decisiones.

Asimismo, aún se observa una falta importante de iniciativas y programas de participación ciudadana por medios digitales que permitan aprovechar las ventajas de las TIC para incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones. Los gobiernos de la región no solo deben asegurar el establecimiento de una infraestructura de gobierno digital funcional, sino también el acceso de los ciudadanos como usuarios a los servicios prestados. No se debe olvidar que la finalidad principal del gobierno digital es simplificar las operaciones de gobierno para proveer un servicio cada vez más eficaz y de mejor calidad a los ciudadanos, promoviendo la comunicación y la confianza entre el Estado y la población. En particular, las iniciativas de participación electrónica tienen el potencial de fortalecer la democracia deliberativa a partir de la integración del ciudadano en distintas etapas del ciclo de política pública, especialmente en la toma de decisiones, aumentando la legitimidad del gobierno y la confianza ciudadana.

Además, la nueva gestión pública incentiva a los servicios civiles de la región a avanzar hacia un sistema basado en la meritocracia, fortaleciendo las competencias en todos los niveles y sectores. A ello se suma el elemento clave de los sistemas de compras públicas, que representan un pilar fundamental en la contribución hacia la acción climática y el cambio de paradigma que el desarrollo sostenible exige.

Como se mencionó, la reforma del Estado tiene una correlación directa con la reforma del servicio civil. En la actualidad, los desafíos que los países deben abordar son múltiples y complejos y comprenden la mejora de los regímenes de recursos humanos, los mecanismos de promoción, la implementación de sistemas de evaluación del desempeño, la transparencia y la actualización de la composición de los sistemas salariales. La profesionalización del servicio civil y el fomento de una carrera en la función pública basada en la meritocracia aseguran que las instituciones puedan desarrollar sistemas de aprendizaje continuo y adaptación a las nuevas condiciones de crisis e incertidumbre para enfrentar la crisis climática.

Por último, entre las estrategias de modernización del Estado, las compras públicas tienen un gran potencial para orientar los patrones de consumo y producción hacia la acción climática. Como se planteó, el Estado es un actor con un poder de compra importante. Las adquisiciones y las contrataciones públicas pueden ayudar a crear nuevos mercados y alianzas. En la región, estos procesos suponen entre el 20% y el 30% del gasto público y, paulatinamente, se han adoptado medidas para la incorporación de la acción climática, entre ellas la definición de requisitos técnicos de sostenibilidad para los proveedores, el empleo de sellos de certificación ecológica y las políticas de reciclaje. En varios países de la región se elaboró una normativa específica para incorporar la acción climática en las compras públicas, a partir de políticas, decretos, estrategias, guías y manuales para las compras públicas sostenibles.

Los gobiernos de la región estarán mejor preparados para enfrentar los desafíos del cambio climático del presente y el futuro si efectúan cambios sustanciales en las políticas de modernización del servicio civil, aplican un enfoque de resultados en todo el ciclo de la gestión pública, realizan innovaciones para robustecer los sistemas de compras públicas sostenibles y continúan promoviendo el gobierno abierto y digital.

Bibliografía

Bárcena, A. y otros (2021), "Estado de derecho, multilateralismo y prosperidad de las naciones", *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A. Bárcena, V. Torres y L. Muñoz Ávila (eds.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Editorial Universidad del Rosario.

Beláustegui, V. (2011), "Las compras públicas sustentables en América Latina: estado de avance y elementos clave para su desarrollo", *Documento de Trabajo*, N° 3, Red Interamericana de Compras Gubernamentales.

Bezchinsky, G. y M. López (2012), "Compras públicas sustentables en América Latina y el Caribe", *Compras públicas en América Latina y el Caribe: diagnóstico y desafíos*, San Martín, Universidad Nacional de San Martín.

Camarinhas, C. e I. Trumbic (2022), "A review of the status of institutional mechanisms for sustainable development planning in the Caribbean", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe*, N° 107 (LC/TS.2022/16-LC/CAR/TS.2022/1), Santiago.

Casier, L. y otros (2016), "Manual para agentes de compras públicas de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG): implementando compras públicas sostenibles en América Latina y el Caribe", Winnipeg, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Agenda digital para América Latina y el Caribe (eLAC 2024)* (LC/CMSI.8/5), Santiago.

___(2022b), *Un camino digital para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe* (LC/CMSI.8/3), Santiago.

___(2021), *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión* (LC/CRP.18/3), Santiago.

___(2019), *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.3/3/Rev.1), Santiago.
___(2018), "Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/98/Rev.1), Santiago.
___(2012), "El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad", *Documentos de Proyectos* (LC/W.465), Santiago.
___(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
___(s/f-a), "Estado abierto en América Latina y el Caribe" [en línea] https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/alianza-para-el-gobierno-abierto/planes-de-accion.
___(s/f-b), "Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe" [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org.
CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2023), "Declaración de Montevideo de 2023", Caracas.
___(2019), "Declaración de Montevideo", Caracas.
CLAD/DAES (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo/Departamento de Asuntos Económicos y Sociales) (2003), *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Santa Cruz de la Sierra.
CODES (Coalición para la Sostenibilidad Ambiental Digital) (2022), *Action Plan for a Sustainable Planet in the Digital Age* [en línea] https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/38482/CODES_ActionPlan.pdf.
Corporación Latinobarómetro (2021), *Informe 2021* [en línea] https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp.
Cortázar Velarde, J. C., M. Lafuente y M, Sanginés (eds.) (2014), *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Dener, C. y otros (2021), *GovTech Maturity Index: The State of Public Sector Digital Transformation*, Washington, D.C., Banco Mundial.
Denhardt, R. B. y J. V. Denhardt (2000), "The new public service: serving rather than steering", *Public Administration Review*, vol. 60, N° 6, Wiley.
Dirección Nacional del Servicio Civil (2012), "Servicio Civil acredita procesos de Alta Dirección Pública en norma ISO 9001", 17 de diciembre [en línea] https://www.serviciocivil.cl/noticias/sin-categoria/servicio-civil-acredita-procesos-de-alta-direcci-n-p-blica-en-norma-iso-9001/.
Isaacs, H. (2002), "Evaluation of civil service systems. Case study: Jamaica", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Lafuente, M. y E. Molina Bolaños (2018), "Building state capacity in the Caribbean: a baseline report of the civil service", *Nota Técnica*, N° IDB-TN-1512, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Lozano, G. (2021), "Las compras públicas como herramienta para la mitigación del cambio climático", *Emergencia climática: prospectiva 2030*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
Mazzucato, M. (2023), C*ambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones* (LC/TS.2022/150/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Naciones Unidas (2022), "E-Government Survey 2022: the future of digital government", *United Nations E-Government Surveys*, N° 12 (ST/ESA/PAD/SER.E/216), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).
___(2020), "Encuesta sobre E-Gobierno, 2020: gobierno digital en la década de acción para el desarrollo sostenible", *United Nations E-Government Surveys*, N°11 (ST/ESA/PAD/SER.E/214), Nueva York.
___(1992), *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* [en línea] https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm.
___(s/f), "United Nations E-Government Survey" [en línea] https://www.un-ilibrary.org/content/periodicals/2411829x.
Naser, A. y G. Concha (2014), "Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", *serie Gestión Pública*, N° 79 (LC/IP/L.332), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Naser, A., V. Fideleff y J. Tognoli (2020), "Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto: herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/78), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

OGP (Alianza para el Gobierno Abierto) (2022), "Guía para escépticos del gobierno abierto", Washington, D.C.

___(2021), *Implementing the Paris Climate Agreement through Transparency, Participation, and Accountability*, Washington, D.C.

___(2020), *OGP National Handbook: Rules and Guidance for Participants*, Washington, D.C.

___(s/f-a), "Environment and Climate" [en línea] https://www.opengovpartnership.org/policy-area/environment-climate/.

___(s/f-b), "OGP local" [en línea] https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-local/.

Oviedo, C. (2020), *Compras públicas sostenibles en América Latina y el Caribe: acciones hacia la implementación*, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

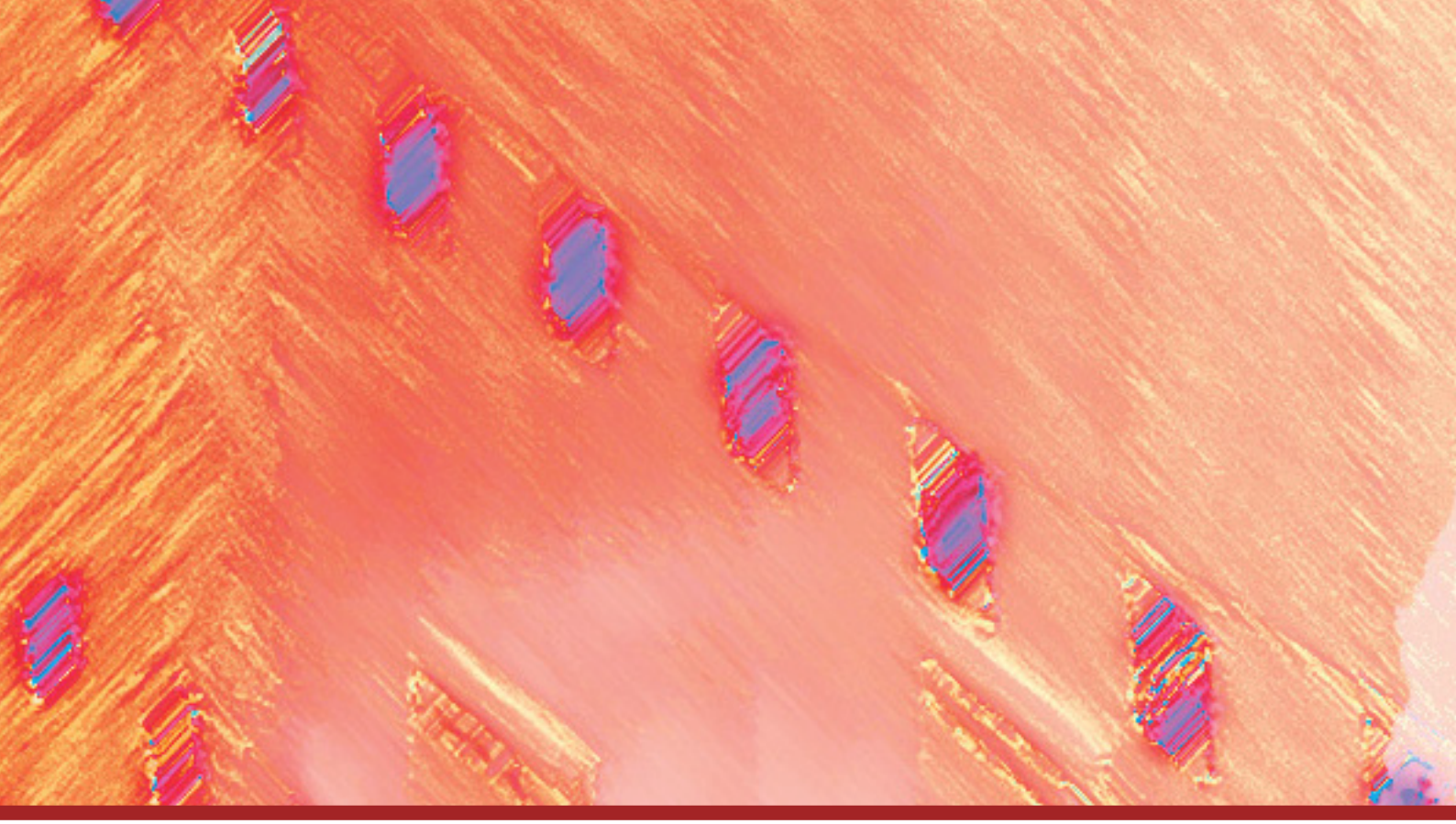
Ramos, C., M. Casa y A. Milanesi (2018), "Los servicios civiles brasileño y uruguayo: un análisis comparado de sus desarrollos y desafíos", *Cadernos*, N° 59, Brasilia, Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP)/FLACSO Brasil.

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA)/Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD) (2020), *Avanzando hacia compras públicas estratégicas en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.

Siklodi, I. (2014), "Servicio civil en América Latina y el Caribe", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 155 (LC/L.3880), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Torres, V., A. Naser y E. Kaufman (coords.) (2023) , *Estado abierto y gestión pública: el papel del sector académico,* Libros de la CEPAL, N° 163 (LC/PUB.2023/24-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

WRI (Instituto de Recursos Mundiales) (2017), "Collective Actions on Climate and Sustainable Development through the Open Government Partnership", Washington, D.C.



Anexo A1

Cuadro A1.1
América Latina y el Caribe: instrumentos de planificación de largo plazo

País	Plan	Años	Autoridad de planificación	Vigilancia y seguimiento[a]		Diseño participativo[b]
				Sistema/ Mecanismo	Indicadores	
Bahamas	Plan Nacional de Desarrollo: Visión 2040 (Vision 2040, National Development Plan)	2017-2040	Oficina del Primer Ministro/ Unidad de Planificación y Desarrollo Económico	Mecanismo	✓	✓
Belice	Horizonte 2030 - Marco Nacional de Desarrollo (Horizon 2030 - National Development Framework)	2010-2030	Ministerio de Desarrollo Económico/ Unidad de Políticas y Planificación	Mecanismo	✓	✓
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Agenda Patriótica 2025 - Plan de Desarrollo General Económico y Social (PDGES)	2013-2025	Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD)	Sistema	--	--
Brasil	Estrategia Federal de Desarrollo (2020-2031) (Estratégia Federal de Desenvolvimento)	2020-2031	Ministerio de Economía/Secretaría de Evaluación de Políticas Públicas, Planificación, Energía y Lotería de la Secretaría Especial de Hacienda	--	✓	--
Cuba	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030	2019-2030	Ministerio de Economía y Planificación	--	--	✓
Dominica	Estrategia Nacional de Desarrollo de la Resiliencia 2030 (National Resilience Development Strategy)	2018-2030	Ministerio de Asuntos Económicos, Planificación, Resiliencia y Desarrollo Sostenible, Telecomunicaciones y Radiodifusión	--	✓	--
Granada	Plan Nacional de Desarrollo Sostenible 2020-2035 (National Sustainable Development Plan)	2020-2035	Ministerio de Finanzas, Planificación, Desarrollo Económico, Planificación Física, Contrataciones Públicas y Energía	Mecanismo	✓	✓
Guatemala	Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032	2014-2032	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)	Mecanismo	✓	✓
Guyana	Estrategia de desarrollo bajo en carbono 2030 (Low Carbon Development Strategy)	2022-2030	Oficina del Presidente	Mecanismo	✓	✓
Haití	Plan Estratégico de Desarrollo (Plan Stratégique de Développement)	2012-2030	Ministerio de Planificación y Cooperación Externa	--	--	✓
Jamaica	Visión 2030 – Plan Nacional de Desarrollo (Vision 2030 – National Development Plan)	2009-2030	Instituto de Planificación	Mecanismo	✓	✓
Panamá	Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado (PEN) 2030	2017-2030	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Mecanismo	✓	✓
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030	2014-2030[c]	Ministerio de Economía y Finanzas	Mecanismo	✓	✓
Perú	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050	2022-2050	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)	Mecanismo	✓	✓
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor	2010-2030	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)	Sistema	✓	✓
San Vicente y las Granadinas	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2013-2025 (National Economic and Social Development Plan)	2013-2025	Ministerio de Finanzas, Planificación Económica, Desarrollo Sostenible y Tecnologías de la Información/ División de Planificación Central	Mecanismo	✓	✓
Trinidad y Tabago	Visión 2030 – Estrategia Nacional de Desarrollo (Vision 2030: National Development Strategy)	2016-2030	Ministerio de Planificación y Desarrollo	--	--	✓

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planning-development; y C. Camarinhas e I. Trumbic, "A review of the status of institutional mechanisms for sustainable development planning in the Caribbean", *serie Estudios y Perspectivas–Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe*, N° 107 (LC/CAR/TS.2022/1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

[a] Se indica que el plan fue diseñado de forma participativa si su contenido lo menciona explícitamente.

[b] Se indica que el plan cuenta con vigilancia y seguimiento si su contenido define este mecanismo explícitamente.

[c] Actualización en 2023.

Cuadro A1.2
América Latina y el Caribe (30 países): consejos interministeriales sobre cambio climático

Países	Consejo interministerial	Composición	Funciones	Marco legal	Fecha de marco legal
Antigua y Barbuda	Comité Técnico Asesor (Technical Advisory Committee)	Comité asesor interinstitucional y de múltiples partes interesadas que incluye 17 organismos gubernamentales, tres organizaciones no gubernamentales y grupos de interés de la comunidad y uno del sector privado representante de la coalición.	No se ha encontrado información.	Contribución determinada a nivel nacional - Actualizada	2021
Argentina	Gabinete Nacional de Cambio Climático	Presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros; integrado por los Ministerios de Ambiente, Energía, Minería, Producción, Agricultura y Ganadería, Industria, Transporte, Desarrollo Social, Relaciones Exteriores, Educación, Deporte, Salud, Ciencia y Tecnología, Interior, Obras Públicas, Vivienda, Trabajo, Economía y Finanzas y Seguridad y Defensa.	Articular entre las distintas áreas de gobierno de la Administración Pública Nacional, la implementación del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, y de todas aquellas políticas públicas relacionadas con la aplicación de las disposiciones establecidas en la presente ley y sus normas complementarias.	Ley 27 520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global	2019
	Consejo Asesor Externo del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático	Científicos, expertos e investigadores; representantes de organizaciones ambientales, sindicatos, comunidades indígenas, universidades, entidades académicas y empresariales, centros de investigación públicos y privados con antecedentes académicos y científicos; representantes de partidos políticos con representación parlamentaria.	Asistir y asesorar en la elaboración de políticas públicas relacionadas con la Ley núm. 27520.	Ley 27 520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global	2019
Bahamas	Comité Nacional para el Cambio Climático (National Climate Change Committee)	Representantes de gobierno, sector privado y sociedad civil.	Proporciona orientación de nivel estratégico sobre actividades, políticas y planes relacionados con el cambio climático, y funciona como comité consultivo nacional de proyectos para la presentación de informes nacionales a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático u otras entidades climáticas.	Contribución determinada a nivel nacional-Actualizada	2022
Belice	Comité Nacional de Cambio Climático de Belice (Belize National Climate Change Committee)	Presidido por el Ministerio de Pesca, Silvicultura, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; integrado por otros ministerios, miembros del sector privado, sociedad civil y sector académico.	Entidad líder a nivel estratégico para el respaldo de las principales actividades, políticas y planes relacionados con el cambio climático y, por lo tanto, tiene una supervisión crítica con respecto a la incorporación del cambio climático en la agenda nacional de desarrollo más amplia.	Primer Informe de Actualización Bienal	2020
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra	Presidida por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua; en coordinación con entidades públicas del nivel central del Estado; entidades territoriales autónomas; organizaciones comunitarias, sociales, productivas y sin fines de lucro; sector privado e instituciones académicas.	Responsable de la formulación de políticas, planificación, gestión técnica, elaboración y ejecución de estrategias, planes, programas y proyectos, administración y transferencia de recursos financieros relacionados con los procesos y dinámicas del cambio climático.	Ley núm. 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien; Decreto Supremo núm. 1 696	2012-2013
Brasil	Comité Interministerial sobre Cambio Climático (Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima)	Presidido por la Casa Civil de la Presidencia; Ministerios de Agricultura y Ganadería; Ciudades; Ciencia, Tecnología e Innovación; Desarrollo Agrario y Agricultura Familiar; Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios; Hacienda; Igualdad Racial; Integración y Desarrollo Regional; Medio Ambiente y Cambio Climático; Minas y Energía; Planificación y Presupuesto; Pueblos Indígenas; Relaciones Exteriores; Salud; Trabajo y Empleo; Transportes y Secretaría General de la Presidencia de la República.	Monitorear la implementación de las acciones y políticas públicas en el ámbito del Poder Ejecutivo federal relacionadas con la Política Nacional de Cambio Climático.	Decreto núm. 11 550	2023

Países	Consejo interministerial	Composición	Funciones	Marco legal	Fecha de marco legal
Chile	Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático	Presidido por el Ministerio del Medio Ambiente; integrado por los Ministerios de Agricultura; Hacienda; Salud; Economía, Fomento y Turismo; Energía; Obras Públicas; Vivienda y Urbanismo; Transportes y Telecomunicaciones; Minería; Desarrollo Social y Familia; Educación y Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.	Proponer al Presidente de la República las políticas para el manejo, uso y aprovechamiento sustentables de los recursos naturales renovables, criterios de sustentabilidad que deben ser incorporados en la elaboración de las políticas y procesos de planificación de los ministerios.	Ley núm. 19 300 Aprueba Ley sobre bases generales del medio ambiente	1994
	Consejo Nacional para la Sustentabilidad y el Cambio Climático	Integrado por dos científicos; dos representantes de organizaciones no gubernamentales; dos representantes de centros académicos independientes; dos representantes del empresariado; dos representantes de los trabajadores; un representante del Presidente de la República, y dos representantes de organizaciones jóvenes.	Atender las consultas que le formule el Ministerio del Medio Ambiente y el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático; emitir opiniones sobre los anteproyectos de ley y decretos supremos que fijen normas de calidad ambiental y de preservación de la naturaleza, entre otros.	Ley núm. 19 300 Aprueba Ley sobre bases generales del medio ambiente	1994
	Consejo Consultivo Regional del Medio Ambiente	Integrado por dos científicos; dos representantes de organizaciones no gubernamentales, dos representantes del empresariado; dos representantes de los trabajadores; un representante del Ministerio del Medio Ambiente.	Atender las consultas que le formulen el Gobierno Regional y el Secretario Regional Ministerial del Medio Ambiente.	Ley núm. 19 300 Aprueba Ley sobre bases generales del medio ambiente	1994
	Comités Regionales para el Cambio Climático	Presidido por el Gobernador Regional; integrado por el Delegado Presidencial Regional; los secretarios regionales de los ministerios que integran el Consejo de Ministros; dos representantes de la sociedad civil regional, y uno o más representantes de las municipalidades o asociaciones de municipios de la región.	Coordinar la elaboración de los instrumentos para la gestión del cambio climático a nivel regional y comunal.	Ley núm. 21 455 Marco de cambio climático	2022
	Comité Científico Asesor para el Cambio Climático	Presidido por el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación; integrado por 11 miembros con al menos 10 años de experiencia en el tema, y con académicos o investigadores de instituciones de educación superior.	Comité asesor del Ministerio del Ambiente en los aspectos científicos que se requieran, entre otros, para la elaboración, diseño, implementación y actualización de los instrumentos de gestión del cambio climático establecidos en la Ley Marco de Cambio Climático.	Ley núm. 21 455 Marco de cambio climático	2022
Colombia	Comisión Intersectorial de Cambio Climático	Presidida bajo un esquema de alternancia anual por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación; integrado por los Ministerios de Interior; Hacienda y Crédito Público; Agricultura y Desarrollo Rural; Minas y Energía; Transporte y Relaciones Exteriores.	Órgano de coordinación y orientación de la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático.	Decreto núm. 298 por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones	2016
	Nodos Regionales de Cambio Climático	Un representante de los departamentos, municipios, distritos, autoridades ambientales, gremios y/o asociaciones del sector privado y el ámbito académico, entidades sin fines de lucro, Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia, los Centros e Institutos de Investigación y un representante del Consejo Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres.	Instancias regionales responsables de promover, acompañar y apoyar la implementación de las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y acciones en materia de cambio climático en las regiones.	Decreto núm. 298 por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones	2016
	Consejo Nacional de Cambio Climático	Dos representantes gremiales, de organizaciones no gubernamentales y el ámbito académico; un representante de organizaciones internacionales, de la Comisión Quinta del Senado de la República y de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes.	Órgano permanente de consulta de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático, cuyo objetivo es brindarle asesoría en la toma de decisiones, con el fin de lograr una efectiva articulación entre esta y los gremios, las organizaciones sociales, las comisiones Quintas del Congreso y el ámbito académico, en la gestión del cambio climático en el territorio nacional.	Ley núm. 1 931 en la que se establecen directrices para la gestión del cambio climático	2018

Países	Consejo interministerial	Composición	Funciones	Marco legal	Fecha de marco legal
Costa Rica	Comité Técnico Interministerial de Cambio Climático	Coordinado por el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones; integrado por los ministerios de Obras Públicas y Transporte; Agricultura y Ganadería; Ciencia y Tecnología; Hacienda; Planificación Nacional y Política Económica.	Órgano asesor y de apoyo al Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones para el seguimiento de la Estrategia Nacional de Cambio Climático.	Decreto Ejecutivo núm. 36 823-MINAET. Reglamento de creación y funcionamiento del Comité Técnico Interministerial de Cambio Climático	2012
	Consejo Científico de Cambio Climático	Ocho académicos, investigadores y expertos en cambio climático, sus causas, implicaciones y efectos.	Órgano independiente, de carácter consultivo, para asesorar al Gobierno en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico en el área de cambio climático.	Decreto Ejecutivo núm. 40 615-MINAE. Creación del Consejo Científico de Cambio Climático	2017
Dominica	Comité Nacional de Cambio Climático (National Climate Change Committee)	Presidido por el Departamento de Cambio Climático, Ambiente y Desarrollo; integrado por los departamentos de Agricultura; Pesca; Silvicultura, Fauna Silvestre y Parques; Salud Ambiental; Servicios Meteorológicos Gubernamentales; Oficina de Riesgo de Desastres; Departamento de Planificación Física; Oficina de Normas de Dominica; Ministerios de Asuntos de Kalinago; Energía; Finanzas; Justicia, Inmigración y Seguridad Nacional; Corporación de Gestión de Residuos Sólidos de Dominica; Corporación de Agua y Alcantarillado de Dominica; Servicios de electricidad de Dominica; Asociación de Autoridades Locales de Dominica; Asociación Nacional de Jóvenes en la Agricultura; Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales, y Autoridad de Inversiones de Dominica.	No se ha encontrado información.	Contribución determinada a nivel nacional-Actualizada	2022
Ecuador	Comité Interinstitucional de Cambio Climático	Presidido por el Ministerio de Ambiente; integrado por el Secretario/a Nacional de Planificación; Ministerios de Coordinación de Patrimonio; Coordinación de Sectores Estratégicos; Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad; Coordinación de Desarrollo Social; Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; Secretaría Nacional del Agua, y Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.	Coordinar, dictar y facilitar la ejecución integral de las políticas nacionales pertinentes al cambio climático, la Estrategia Nacional de Cambio Climático y los compromisos asumidos con respecto a la aplicación y participación en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y sus instrumentos.	Decreto Ejecutivo núm. 495	2010
El Salvador	Gabinete de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad	Liderado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales; integrado por los ministerios de Gobernación y Desarrollo Territorial; Defensa Nacional; Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano; Turismo; Agricultura y Ganadería; Relaciones Exteriores; Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia; Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad; Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, y Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.	Gestionar la transición hacia una economía y sociedad ambientalmente sustentable y resiliente, a los efectos del cambio climático y otros fenómenos naturales.	Decreto núm. 57 Creación de Gabinetes de Gestión	2016
	Consejo Nacional de Sustentabilidad y Vulnerabilidad	Representantes de los sectores académico, financiero, municipal, empresarial, y transporte; la comunidad indígena; iglesias; partidos políticos; medios de comunicación social; organismos internacionales y cooperantes; centros de pensamiento e investigación; organizaciones no gubernamentales; personas especializadas en el tema y los Ministerios de Ambiente y Recursos Naturales; Agricultura y Ganadería; Gobernación y Desarrollo Territorial; Salud; Hacienda; Educación; Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano; Economía; Viceministerios de Cooperación para el Desarrollo; Transporte; Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa; Consejo Nacional de Energía; Secretaría de Gobernabilidad; Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia y Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad.	Promover y facilitar el diálogo y la concertación para alcanzar acuerdos y compromisos de corto, mediano y largo plazo, en las áreas de sustentabilidad y vulnerabilidad.	Decreto núm. 8 que crea el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad	2016
Granada	Comité Nacional de Cambio Climático (National Climate Change Committee)	Trece miembros de gobierno.	Organismo de supervisión principal para el cambio climático del Gobierno de Granada. Centra sus esfuerzos en proporcionar orientación y coordinación.	No se ha encontrado información	

Países	Consejo interministerial	Composición	Funciones	Marco legal	Fecha de marco legal
Guatemala	Consejo Nacional de Cambio Climático	Presidido por la Presidencia de la República; integrado por los Ministerios de Ambiente y Recursos Naturales; Agricultura, Ganadería y Alimentación; Energía y Minas; Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Secretario Ejecutivo de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres; un representante de organizaciones indígenas y campesinas; del Comité de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras; de la Cámara de Industria; de la Cámara del Agro; de la Asociación Nacional de Municipalidades; de la Asociación de Alcaldes y Autoridades indígenas; de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Recursos Naturales y Medio Ambiente, de la Universidad de San Carlos de Guatemala; de las universidades privadas del país.	Regulación, supervisión de la implementación de acciones y resolución de conflictos en los asuntos de cambio climático.	Decreto núm. 7-2013 Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero	2013
Guyana	Comité Nacional de Cambio Climático (National Climate Change Committee)	Ministerios de Educación; Salud Pública; Comisión de Tierras y Agrimensura; Universidad de Guyana; Agencia de Protección Ambiental; Comisión Forestal; Partners of the Americas y otros organismos estatales y no estatales.	Facilitar y guiar el proceso de planificación para la integración de la adaptación al cambio climático, mitigación y construcción de resiliencia en todos los sectores, en los niveles nacional y regional.	No se ha encontrado información	
Haití	Comité Nacional del Cambio Climático (Comité National sur les Changements Climatiques)	Ministerios sectoriales, autoridades locales, sociedad civil, sector privado, ámbito académico, entre otros.	Es el brazo operativo de la Dirección de Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente, donde se tratan y se resuelven dudas relacionadas con el diseño, desarrollo, evaluación y seguimiento de acciones de lucha contra los efectos adversos del cambio climático.	Contribución determinada a nivel nacional	2021
Honduras	Comité Interinstitucional de Cambio Climático	Presidido por el Secretario de Estado en el Despacho Presidencial; integrado por los Secretarios de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente; Salud; Relaciones Exteriores; Finanzas; Obras Públicas, Transporte y Vivienda; Agricultura y Ganadería; Planificación y Cooperación Externa; Turismo; Pueblos Indígenas y Afrohondureños; Ministro Director del Instituto Nacional de Conservación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre; Ministro Director del Instituto Nacional Agrario; Gerente General de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica; Gerente del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados y Comisión Permanente de Contingencias.	Instancia de asesoría y plataforma política del Presidente de la República en el tema del cambio climático. Promover y solicitar las investigaciones de insumos técnicos y legales en las áreas de mitigación y adaptación al cambio climático; priorizar la ejecución de proyectos que contribuyan a enfrentar el cambio climático, entre otras atribuciones.	Acuerdo núm. 1203-2013	2013
	Comité Técnico Interinstitucional de Cambio Climático	Coordinado por el Secretario de Estado de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente; integrado por representantes técnicos vinculados a la temática del cambio climático.	Órgano técnico permanente coejecutor de las directrices emitidas por el Comité Técnico Interinstitucional de Cambio Climático. Propone, revisa y formula recomendaciones técnicas sobre planes, estrategias, programas y proyectos y ejecuta las medidas necesarias sobre el cambio climático.	Acuerdo núm. 1203-2013	2013
Jamaica	Junta Asesora de Cambio Climático (Climate Change Advisory Board)	Representantes de los sectores público y privado, ámbito académico y organizaciones no gubernamentales.	Aconseja al Ministro responsable del Cambio Climático.	Marco de políticas de cambio climático	2015
México	Comisión Intersecretarial de Cambio Climático	Presidida por el titular del Ejecutivo Federal; integrada por las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Salud; Comunicaciones y Transportes; Economía; Turismo; Desarrollo Social; Gobernación; Marina; Energía; Educación Pública; Hacienda y Crédito Público; Relaciones Exteriores, y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.	Espacio de coordinación de acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de cambio climático.	Ley General de Cambio Climático	2012
	Consejo de Cambio Climático	Integrado por como mínimo 15 personas de los sectores social, privado y académico, con experiencia en cambio climático.	Órgano permanente de consulta de la Comisión.	Ley General de Cambio Climático	2012

Países	Consejo interministerial	Composición	Funciones	Marco legal	Fecha de marco legal
Nicaragua	Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático	Coordinado por los Ministerios de Ambiente y Recursos Naturales; integrado por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público; Relaciones Exteriores; Energía y Minas; Salud; Educación; Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales; Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria; Instituto Nacional Forestal; Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal; Secretaría Privada para Políticas Nacionales de la Presidencia de la República; Secretaría para el Desarrollo de la Costa Caribe de la Presidencia de la República; Consejo Nacional de Universidades y representantes del sector privado.	Coordinar, asesorar, estudiar, controlar y educar sobre la mitigación y adaptación al cambio climático.	Decreto Ejecutivo núm. 07-2019 para establecer la Política Nacional de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y de Creación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático	2019
Panamá	Comité Nacional de Cambio Climático	Autoridad Nacional del Ambiente; Ministerios de Economía y Finanzas; Desarrollo Agropecuario; Salud; Educación; Comercio e Industrias; Obras Públicas; Desarrollo Social; Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá; Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá; Secretario Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; Sistema Nacional de Protección Civil; Universidad de Panamá; Universidad Tecnológica de Panamá; Autoridad del Canal de Panamá; Secretaría de Energía; Empresa de Transmisión Eléctrica.	Consolidar el sistema de coordinación interinstitucional para el cumplimiento de lo dispuesto en los acuerdos internacionales sobre cambio climático.	Decreto Ejecutivo núm. 1 por el cual se crea el Comité Nacional de Cambio Climático	2009
Paraguay	Comisión Nacional de Cambio Climático	Presidida por la Secretaría del Ambiente; integrada por los Ministerios de Relaciones Exteriores; Industria y Comercio; Obras Públicas y Comunicaciones; Hacienda; Agricultura y Ganadería; Salud Pública y Bienestar Social; Mujer; Secretaría Técnica de Planificación, Instituto Forestal Nacional; Secretaría de Emergencia Nacional; Instituto Paraguayo del Indígena; Dirección de Meteorología e Hidrología de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil; Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales del Honorable Congreso Nacional; Dirección de Derecho Ambiental de la Corte Suprema de Justicia; Consejo de Gobernadores; Administración Nacional de Electricidad; Entidad Binacional Itaipú; Entidad Binacional Yacyretá; Universidad Nacional de Asunción; Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción; Red de Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas del Paraguay; Unión Industrial Paraguaya; Asociación Rural del Paraguay; Ministerio de Educación y Ciencias, y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.	Acompañar la Política Nacional de Cambio Climático y emitir recomendaciones sobre otras políticas públicas nacionales en lo que a este tema se refiera sobre la base de las consultas requeridas. Colaborar y cooperar con la Dirección Nacional de Cambio Climático para la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático, entre otras funciones.	Ley núm. 5 875 Ley Nacional de Cambio Climático	2017
Perú	Comisión Nacional sobre el Cambio Climático	Presidida por el Ministerio del Ambiente; integrada por los Ministerios de Relaciones Exteriores; Economía y Finanzas; Producción; Agricultura; Energía y Minas; Transportes y Comunicaciones; Comercio Exterior y Turismo; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Salud; Educación; el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología; Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica; Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana; Instituto Geofísico del Perú; Instituto del Mar del Perú, y Fondo Nacional del Ambiente. También la podrán conformar representantes de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; del Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú, y de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas.	Espacio permanente a través del cual el sector público y la sociedad civil realizan el seguimiento del cumplimiento de las políticas públicas en materia de cambio climático, así como de los compromisos internacionales asumidos por el Estado.	Resolución Suprema núm. 359-93-RE. Crea la Comisión Nacional sobre los Cambios Climáticos	1993
				Ley marco sobre cambio climático (Ley núm. 30754)	2018
	Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático	Presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros; integrada por los Ministerios del Ambiente; Energía y Minas; Agricultura y Riego; de la Producción; Transportes y Comunicaciones; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Salud; Relaciones Exteriores; Economía y Finanzas; Educación; Desarrollo e Inclusión Social; Cultura; de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; los presidentes del Consejo Directivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico; de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, y de la Asociación de Municipalidades del Perú.	Instancia que propone medidas de adaptación y mitigación al cambio climático y la contribución determinada a nivel nacional.	Ley núm. 30754 marco sobre cambio climático	2018
				Decreto Supremo núm. 006-2020-MINAM - Crea la comisión multisectorial de carácter permanente denominada Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático (CANCC)	2020

Países	Consejo interministerial	Composición	Funciones	Marco legal	Fecha de marco legal
República Dominicana	Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio	Presidido por el Presidente de la República; integrado por los Ministerios de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Economía, Planificación y Desarrollo; Agricultura; Relaciones Exteriores; Hacienda; Energía y Minas; Industria, Comercio y MiPymes; Salud Pública y Asistencia Social; Turismo; Gobernador del Banco Central de la República Dominicana; Comisión Nacional de Energía, y Superintendencia de Electricidad.	Formular, diseñar y ejecutar las políticas públicas necesarias para la prevención y mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y la adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover el desarrollo de programas, proyectos y estrategias de acción climática relativos al cumplimiento de los compromisos asumidos por el país, entre otras funciones.	Decreto núm. 601-08 - Crea e integra el Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo para un Desarrollo Limpio	2008
Saint Kitts y Nevis	Comité Nacional de Cambio Climático (National Climate Change Committee)	No se ha encontrado información.	Supervisa el Departamento de Ambiente, que tiene la responsabilidad de coordinar la implementación de la Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático.	Contribución determinada a nivel nacional-Actualizada	2021
San Vicente y las Granadinas	*Comité Nacional de Cambio Climático (en proceso de creación)*				
Santa Lucía	Comité Nacional de Cambio Climático (National Climate Change Committee)	*No se ha encontrado información.*	Brindar asesoramiento y apoyo a los programas y procesos nacionales relacionados con el cambio climático; comprende servicios públicos, estatutarios, académicos y organismos del sector privado cuyo trabajo está relacionado con el cambio climático.	Contribución determinada a nivel nacional-Actualizada	2021
Trinidad y Tabago	Comité Ministerial de Cambio Climático (Climate Change Ministerial Committee)	*No se ha encontrado información.*	Facilitar la implementación intersectorial de alto nivel de las políticas y programas nacionales de cambio climático en todos los ministerios y organismos.	Plan de implementación de la contribución determinada a nivel nacional	2019
Uruguay	Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad-Grupo de Coordinación	Presidido por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; integrado por los Ministerios de Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Industria, Energía y Minería; Ganadería, Agricultura y Pesca; Salud Pública; Turismo y Deporte; Oficina de Planeamiento y Presupuesto; Sistema Nacional de Emergencias; Congreso de Intendentes.	El Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad tiene como objetivo coordinar y planificar las acciones públicas y privadas necesarias para la prevención de los riesgos y la mitigación y adaptación al cambio climático.	Decreto núm. 238/009 Creación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad. Derogación Resolución núm. 285/992	2009
	Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y variabilidad-Comisión Asesora	Integrada por técnicos representantes de entidades académicas, técnicas o de investigación, entre las cuales deben encontrarse además los técnicos de los Ministerios, Universidad de la República, Administración Nacional de Educación Pública, la Agencia Nacional de Innovación e Investigación, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, la Corporación Nacional para el Desarrollo, el Instituto Antártico Uruguayo y organizaciones no gubernamentales.	El Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático tiene como objetivo coordinar y planificar las acciones públicas y privadas necesarias para la prevención de los riesgos y la mitigación y adaptación al cambio climático.	Decreto núm. 238/009 Creación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad. Derogación Resolución núm. 285/992	2009
Venezuela (República Bolivariana de)	Comisión Presidencial para el Cambio Climático	Presidido por el Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo; integrada por representantes del Ministerio del Poder Popular para la Planificación; Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores; Ministerio del Poder Popular de Industrias y Producción Nacional, y Ministerio del Poder Popular para Ciencia y Tecnología.	Órgano asesor del Presidente en materia de Cambio Climático.	Decreto núm. 4612	2021

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las leyes de cambio climático de los países [en línea] https://observatoriop10.cepal.org/es/mapas/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-cambio-climatico), las contribuciones determinadas a nivel nacional y otros marcos legales.

Cuadro A1.3
América Latina (13 países): facultad de los ministerios de línea/competentes de traspasar fondos no utilizados y obtener préstamos para futuras asignaciones, 2013 y 2018

País	Número de sublímites en las asignaciones globales de los ministerios		Capacidad de los ministerios de línea/competentes de traspasar fondos o apropiaciones no utilizados de un año al siguiente				Capacidad de los ministerios de línea/competentes de obtener préstamos contra futuras asignaciones			
			Gastos operativos		Gastos de inversión		Gastos operativos		Gastos de inversión	
	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013
Argentina		2	○	○	○	○	○	○	○	○
Bahamas	NA		⊙		⊙		○		○	○
Brasil	1	3 o más	⊙	●	⊙	●	○	○	○	○
Chile		3 o más	●	○	●	○	○	○	○	○
Costa Rica	0	2	○	○	○	○	○	○	○	○
El Salvador	0	0	○	⊙	○	○	○	○	○	○
Guatemala	0	0	○	⊙	○	○	○	○	○	○
México		3 o más	○	○	○	○	○	○	○	○
Panamá	1	2	○	○	○	○	○	○	○	○
Paraguay	0	1	○	○	○	○	○	○	○	○
Perú	3	1	⊙	⊙	⊙	⊙	○	○	⊙	○
República Dominicana	2	0	○	○	○	○	○	○	○	○
Uruguay	NA		○	○	○	○	○	○	○	○
América Latina										
● Sí, sin límite			1	1	1	1	0	0	0	0
⊙ Sí, hasta cierto límite			3	3	3	1	0	0	1	0
○ No, no está permitido			9	7	9	9	13	11	12	11
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)										
● Sí, sin límite			16		19		0		0	
⊙ Sí, hasta cierto límite			11		9		3		4	
○ No, no está permitido			7		6		31		30	

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios", 2018, citado en OCDE, *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020, París, OECD Publishing, 2020.*

Cuadro A1.4
América Latina: metodologías de formulación y evaluación de proyectos de inversión

País	Metodologías de formulación y evaluación de proyectos	Enfoque metodológico	Evaluaciones públicas	Evaluación del riesgo de desastres	Precio social del carbono
Argentina	Guía general de evaluación de proyectos de inversión.	Cálculo de la Tasa interna de rentabilidad (TIR) y valor actual neto (VAN). Según el monto de los proyectos se requiere la presentación de uno o más indicadores económicos e indicadores cualitativos/cuantitativos.	No	No	No
	Guías de evaluación específicas (Cultura, Educación, Residuos Sólidos Urbanos y transporte).				
	Guía conceptual de evaluación.				
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Metodología para proyectos educativos.	Cálculo del valor actual neto social (VANS) y el valor actual neto privado (VANP), así como análisis del impacto ambiental que los proyectos de inversión pudieran causar.	No	No	No
	Metodologías específicas (infraestructura, educación, servicios públicos, agricultura, entre otros).				
Chile	Metodología general para la presentación y evaluación de proyectos.	Cálculo de indicadores de rentabilidad (valor actual neto (VAN) y tasa interna de rentabilidad (TIR)) y los indicadores de costo-eficiencia (valor actual de costos (VAC) y costo anual equivalente (CAE)).	Sí	Sí	Sí
	Metodología complementaria para la evaluación del riesgo de desastres en proyectos de infraestructura pública.				
	40 metodologías específicas a sectores para la formulación y evaluación *ex ante/ex post* de proyectos de inversión.				
	Orientaciones de género en los proyectos de inversión.				
Colombia	Metodología general para la identificación, preparación y evaluación *ex ante* de proyectos de inversión pública.	Cálculo del valor presente neto económico (VPNE), la tasa interna de rendimiento económico (TIRE), el costo anual equivalente (CAE) y la evaluación multicriterio para aquellos factores que no son cuantificables.	No	Sí	Sí
	Plataforma web que facilita el proceso de formulación y evaluación de los proyectos.				
	Caja de herramientas metodológicas para la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los proyectos de inversión pública.				
	Guía con lineamientos para incorporar análisis del riesgo de desastres en proyectos de acueducto, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales para municipios de categoría 4, 5 y 6.				
	Metodologías para desarrollar análisis y evaluación del riesgo de desastres.				
	Orientaciones para incorporar la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático en el ciclo del proyecto de inversión pública.				
Costa Rica	Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública.	Cálculo de indicadores financieros (tasa de rendimiento mínimo aceptable (TREMA), VAN, TIR), indicadores de costos (VAC, CAE) e indicadores económico-sociales (VANE, TIRE, R-B/C, R-C/E).	Sí	Sí	Sí
	Metodologías especificadas (7).				
	Precios Sociales - Guía para su aplicación.				
	Metodología de análisis de amenazas naturales para proyectos de inversión pública en etapa de perfil.	Los proyectos deben considerar de forma transversal el impacto ambiental y social de los proyectos de inversión, así como la identificación de potenciales riesgos de desastres naturales.			
	Guía de evaluabilidad: orientaciones metodológicas para la evaluabilidad de intervenciones públicas.				
	Manual de evaluación para intervenciones públicas: gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).				
Ecuador	Normas para la inclusión de programas y proyectos en los planes de inversión pública.	Cálculo del valor actual neto (VAN) así como la tasa interna de rentabilidad (TIR). De acuerdo con el tipo de proyecto podría ser necesario llevar a cabo una identificación de riesgos e impacto ambiental del proyecto que se pretende ejecutar.	Sí	Sí	No
	Guía para la incorporación de la variable riesgo en la gestión integral de nuevos proyectos de infraestructura.				
	Metodologías de evaluación de impacto.				

País	Metodologías de formulación y evaluación de proyectos	Enfoque metodológico	Evaluaciones públicas	Evaluación del riesgo de desastres	Precio social del carbono
El Salvador	Guía técnica para elaborar estudios de preinversión pública. Metodología para la formulación y evaluación de proyectos (incluye el riesgo de desastres y evaluación ambiental.	La "Metodología para la formulación y evaluación de proyectos" se encuentra en proceso de autorización. Esta metodología abarca entre otras cosas el análisis de riesgos relacionados con el cambio climático.	No	No	No
Guatemala	Manual de formulación y evaluación de proyectos. Análisis de gestión del riesgo en proyectos de inversión pública (Experiencia AGRIP). Guía para finalizar los proyectos de inversión pública en el Sistema de Información de Inversión Pública (SINIP).	Análisis de costo-eficiencia para la evaluación de los proyectos, además de un análisis de gestión del riesgo de desastres. Guía de formulación y evaluación de proyectos de inversión pública – (FEPIP) (2022). (Incorpora cambio climático).	Sí	Sí	Sí
Honduras	Guía metodológica general para la formulación y evaluación de programas y proyectos de inversión pública. Guía metodológica sectorial para la formulación y evaluación de programas y proyectos agrícolas de sistemas de riego. Guía metodológica sectorial para la formulación y evaluación de programas y proyectos de agua potable y saneamiento. Método de blindaje de proyectos de infraestructura (riesgo de desastres).	Análisis de costo-eficiencia y de costo-beneficio de las alternativas. Método de blindaje de proyectos de infraestructura, para identificar riesgos de desastres de los proyectos de inversión y la elaboración de un plan de acciones que permitan mitigar estos riesgos.	No	Sí	Sí
México	Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo-beneficio de los programas y proyectos de inversión. Guía técnica para la inclusión de aspectos de gestión del riesgo de desastres y cambio climático en la evaluación socioeconómica de proyectos. Guía general para la presentación de evaluaciones de costo y beneficio de programas y proyectos de inversión, incluida la gestión del riesgo de desastres y cambio climático. Metodología de evaluación socioeconómica de proyectos de transición energética en edificios públicos. Metodologías de evaluación socioeconómica de proyectos de agua potable y de saneamiento con un enfoque de cambio climático.	Uso de indicadores como el valor presente neto, la tasa interna de rentabilidad (TIR), la tasa de rendimiento inmediata (TRI), el costo anual equivalente (CAE) y el valor presente del costo total (VPC). Algunos proyectos también requieren incluir el análisis de riesgos e impacto ambiental.	Sí	Sí	No
Nicaragua	Metodología general para la preparación y evaluación de proyectos de inversión pública. Guía de evaluación económica de la inclusión de la variable riesgo de desastres en la inversión pública del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC). Metodologías específicas para los sectores de agua y saneamiento, educación, energía, salud e infraestructura vial. Guías de mitigación de riesgos y adaptación al cambio climático para proyectos de agua y saneamiento, energía e infraestructura vial.	Cálculo de la tasa interna de rentabilidad (TIR), valor actual neto (VAN), costo-beneficio y costo-efectividad incorporando costos sociales.	Sí	Sí	Sí
Panamá	Guía metodológica general para la formulación y evaluación de proyectos de inversiones públicas (incluye la identificación del riesgo de desastres naturales, la formulación y evaluación de costo-beneficio de medidas de reducción de riesgos). Guía técnica de cambio climático para proyectos de infraestructura de inversión pública (aplicación y evaluación socioeconómica de proyectos).	Cálculo de la tasa interna de rentabilidad (TIR), el valor actual neto (VAN), el valor actual de los costos (VAC) y el costo anual equivalente (CAE). También incluye la identificación del riesgo de desastres naturales y la formulación y evaluación de costo-beneficio de medidas de reducción de riesgos.	No	Sí	Sí

País	Metodologías de formulación y evaluación de proyectos	Enfoque metodológico	Evaluaciones públicas	Evaluación del riesgo de desastres	Precio social del carbono
Paraguay	Guía para la formulación de proyectos de inversión a nivel de perfil.	Cálculo del valor actual neto (VAN), la tasa interna de rentabilidad (TIR), el valor actual de los costos (VAC) y el costo anual equivalente (CAE).	Sí	Sí	No
	Metodología general de preparación y evaluación de proyectos de inversión.				
	Metodologías específicas para los sectores de infraestructura vial, infraestructura educativa, proyectos de inversión en capital humano y creación de conocimiento.				
	Guía práctica para la formulación del estudio ambiental en proyectos de inversión pública.				
	Manual de alianzas público-privadas (APP).				
Perú	Metodologías generales de formulación y evaluación.	Evaluación económica de costo-beneficio (privada y social).	Sí	Sí	Sí
	Metodología para la evaluación *ex post*.				
	Metodologías específicas sectoriales.				
	Guía general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión (incluye gestión del riesgo de desastres).	También identificación del riesgo de desastres, análisis de la sostenibilidad económica de los proyectos durante el tiempo proyectado de su funcionamiento y orientación en la determinación del tipo de estudio de impacto ambiental que podrían ser necesarios de acuerdo con el tipo de proyecto.			
República Dominicana	Guía metodológica general para la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública (incluye gestión del riesgo de desastres).	Uso de indicadores para evaluar la viabilidad económica de los proyectos, la tasa interna de rentabilidad (TIR) y el valor actual neto (VAN).	No	Sí	Sí
Uruguay	Guía para la formulación y evaluación de proyectos de inversión.	Evaluación económica de los proyectos a partir de la tasa interna de rentabilidad y del valor actual neto de los proyectos de inversión.	No	Sí	No
	Metodología general de formulación y evaluación económica de proyectos de inversión pública.				
	Guías específicas para los sectores de educación, infraestructura vial, proyección de la demanda de transporte, salud y vivienda.				

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/inversion-publica.

Cuadro A1.5
América Latina (16 países): bancos de proyectos y mapas de inversiones

País	Nombre Banco Integrado de Proyectos – BIP	Acceso	Enlace BIP	Mapas inversión
Argentina	Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN).	Restringido a funcionarios públicos.	http://bapin.mecon.gov.ar/Security/frmLogin.aspx?ReturnUrl=%2f	https://www.argentina.gob.ar/dnip/bapin (En proceso) https://www.argentina.gob.ar/dnip/consulta-de-proyectos-y-seguimiento-de-ejecucion.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN Web).	Solo a funcionarios autorizados.	https://sisin.vipfe.gob.bo/bsn/ktr1/login/login/index.php	http://mip.vipfe.gob.bo/
Chile	Banco Integrado de Proyectos (BIP).	Solo a funcionarios autorizados. Acceso público a la Ficha de Iniciativa de Inversión (IDI).	https://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/bip2-trabajo/app/login	http://mapas.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/mds_idis/ Obras Públicas https://www.mop.cl/acercadelmop/Paginas/PresupuestodeInversion.aspx
Colombia	Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión (BPIN). Integrado en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP).	El SUIFP y el BPIN son de acceso restringido a funcionarios públicos autorizados.	https://sts.dnp.gov.co/	https://mapainversiones.dnp.gov.co/Pages/default.aspx
Costa Rica	Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP).	Acceso libre. Genera reportes y descarga bases de datos.	https://mideplan.go.cr/banco-proyectos-inversion-publica	http://mapainversionescr.mideplan.go.cr/
Ecuador	Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP).	Restringido a usuarios del sistema.	https://www.planificacion.gob.ec/sistema-integrado-de-planificacion-e-inversion-publica/	https://menucloud.sni.gob.ec/web/menu/
El Salvador	Sistema de Información de Inversión Pública (SIIP), que contiene un Banco de Proyectos de Inversión Pública.	Acceso restringido a instituciones. Informe mensual de avance del programa anual de inversiones de acceso público.	http://siip.mh.gob.sv/index.html https://www.mh.gob.sv/pmh/es/Temas/Ley_de_Acceso_a_la_Informacion_Publica/Marco_Gestion_Estrategica/Informes_exigidos_por_disposicion_Legal.html	No
Guatemala	Sistema de Información de Inversión Pública (SINIP).	Acceso público.	http://sistemas.segeplan.gob.gt/	http://snip.segeplan.gob.gt/guest/SNPGPL$PRY_GEOMETRY_V2.layout
Honduras	Sistema Nacional de Inversión Pública de Honduras (SNIPH).	Acceso restringido a funcionarios públicos designados.	https://sniph.sefin.gob.hn/presentacion SISPU/Login/	http://www.sefin.gob.hn/estadisticas-inversion-publica/
México	Cartera Pública de Inversión.	Acceso restringido para funcionarios públicos acreditados.	https://www.gob.mx/shcp/acciones-y-programas/cartera-publica-de-inversion-16287	https://www.gob.mx/shcp/acciones-y-programas/cartera-publica-de-inversion-16287 Sistema Cartera Pública https://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/sci/cartera_publica/#/busqueda Obra Pública Abierta https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Obra_Publica_Abierta
Nicaragua	Sistemas de Información de Inversión Pública (SIIP).	Acceso público.	http://www.snip.gob.ni/Tools/Sistemas	No
Panamá	Sistema Integrado de Información (Banco de Programas y Proyectos).	Restringido a designados.	http://siproy.mef.gob.pa/pro/Formulacion/login.aspx?selectedClass=menuItem-5	https://mef-argis.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=54ae8d5c679e483db47d4fa15cbdc8e5

País	Nombre Banco Integrado de Proyectos – BIP	Acceso	Enlace BIP	Mapas inversión
Paraguay	Banco de Proyectos de Inversión Pública.	Acceso público.	http://bancosnip.hacienda.gov.py/Snip_Web/portal/portalBancoProyecto.jsf	http://mapainversionessnip.economia.gov.py/
Perú	Banco de Inversiones.	Existe una versión restringida para funcionarios públicos y otra que es de acceso libre.	https://ofi5.mef.gob.pe/invierte/consultapublica/consultainversiones	http://ofi5.mef.gob.pe/geoinvierte/Inicio.html
República Dominicana	Sistema Nacional de Inversión Pública.	Acceso restringido.	https://snip.mepyd.gob.do/	http://mapainversiones.economia.gob.do/#/proyectos/?zoom=8&center=19.107484799229553,-70.96824477855033&topLeft=20.862605835398384,-74.86839126292533&bottomRight=17.333540177711853,-67.06809829417533
Uruguay	Banco de Proyectos SNIP.	Acceso restringido.	https://www.opp.gub.uy/es/sistema-nacional-inversion-publica#instmeto	No
		Existe el Observatorio Territorio Uruguay de acceso público con información de la inversión pública.		Observatorio https://otu.opp.gub.uy/mirador

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marco-conceptual-inversion-publica.

Cuadro A1.6
América Latina (16 países): evaluación *ex post* de proyectos de inversión

País	Evaluación *ex post*	Responsable
Argentina	Sí	Dependencias ejecutoras
Bolivia (Estado Plurinacional de)	No	No hay responsable
Chile	Sí	Departamento de Estudios y Gestión de la Inversión de la Subsecretaría de Evaluación Social
Colombia	Sí	Departamento Nacional de Planeación
Costa Rica	Sí	Instituciones ejecutoras, con el apoyo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
Ecuador	Sí	No hay responsable
El Salvador	No	No hay responsable
Guatemala	No	No hay responsable
Honduras	Sí	Dirección General de Inversiones Públicas
México	Sí	Unidad de Inversión Pública
Nicaragua	No	No hay responsable
Panamá	Sí	Dirección de Programación de Inversiones
Paraguay	En proceso	Dirección General de Inversión Pública
Perú	Sí	Oficina de Programación Multianual de Inversiones de los sectores
República Dominicana	Sí	Entidades ejecutoras
Uruguay	No	No hay responsable

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marco-conceptual-inversion-publica.

Cuadro A1.7
América Latina (13 países): incorporación de la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático en la inversión pública

País	Gestión del riesgo de desastres	Cambio climático
Chile	Metodología de evaluación socioeconómica de proyectos aplicada a proyectos de inundaciones.	Uso del precio social del carbono en la evaluación social de proyectos de inversión (en elaboración desde 2011, en aplicación).
	Proyectos de defensas fluviales y aguas lluvias.	
	Metodología complementaria para la evaluación del riesgo de desastres en proyectos de infraestructura pública.	Manual para el software Eficiencia Energética y Costos Sociales en Proyectos de Edificación (ECSE).
Colombia	Caja de herramientas metodológicas para la incorporación de la gestión del riesgo de desastre en los proyectos de inversión pública.	Guía para incorporar la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático durante la formulación de proyectos de inversión pública.
	Guía con lineamientos para incorporar análisis del riesgo de desastres en proyectos de acueducto, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales para municipios de categoría 4, 5 y 6.	Orientaciones para incorporar la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático en el ciclo del proyecto de inversión pública.
	Guía para incorporar la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático durante la formulación de proyectos de inversión pública.	
	Orientaciones para incorporar la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático en el ciclo del proyecto de inversión pública.	
	Metodologías para desarrollar análisis y evaluación del riesgo de desastres.	
Costa Rica	Metodología de análisis de amenazas naturales para proyectos de inversión pública en etapa de perfil.	Cálculo del precio social del carbono en la evaluación social de proyectos de inversión.
Ecuador	Guía para la incorporación de la variable riesgo en la gestión integral de nuevos proyectos de infraestructura.	…
Guatemala	Análisis de gestión del riesgo en proyectos de inversión pública (Experiencia AGRIP).	Guía de formulación y evaluación de proyectos de inversión pública (FEPIP).
Honduras	Método para reducir la vulnerabilidad en proyectos de infraestructura "Blindaje de proyectos".	Cálculo del precio social del carbono en la evaluación social de proyectos de inversión (en proceso).
	Manual para la evaluación del riesgo del emplazamiento y del medio construido.	
México	Guía técnica para la inclusión de aspectos de gestión del riesgo de desastres y cambio climático en la evaluación socioeconómica de proyectos.	Guía general para la presentación de evaluaciones de costo y beneficio de programas y proyectos de inversión, incluida la gestión del riesgo de desastres y cambio climático.
		Metodología de evaluación socioeconómica de proyectos de transición energética en edificios públicos.
		Metodologías de evaluación socioeconómica de proyectos de agua potable y de saneamiento con un enfoque de cambio climático.
Nicaragua	Guía de evaluación económica de la inclusión de la variable riesgo de desastres en la inversión pública del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC).	Guía metodológica y diseños típicos de obras para caminos vecinales como medidas de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.
		Guía para la incorporación de la adaptación al cambio climático en programas de desarrollo productivo.
		Guía para la incorporación de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en proyectos de infraestructura vial.
		Guía técnica para la elaboración de términos de referencia para estudios de preinversión de proyectos de abastecimiento de agua potable, incorporando la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático.
		Cálculo del precio social del carbono en la evaluación social de proyectos de inversión (En proceso).
Panamá	Estrategia de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres (en proceso).	Guía técnica de cambio climático para proyectos de infraestructura de inversión pública (aplicación y evaluación socioeconómica de proyectos).
Paraguay	Guía práctica para la formulación del estudio ambiental en proyectos de inversión pública.	…
Perú	Guía general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión (incluye la gestión del riesgo de desastres).	Cálculo del precio social del carbono (se calculó en 2016 y se está actualizando desde 2022).
		Nota técnica del uso del precio social del carbono en la evaluación social de proyectos de inversión.
		Guías y hojas de cálculo para el informe de gases de efecto invernadero sectoriales.
República Dominicana	Guía metodológica general para la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública (incluye la gestión del riesgo de desastres).	Cálculo del precio social del carbono en la evaluación social de proyectos de inversión (En proceso).
Uruguay	Guía metodológica para la incorporación del blindaje climático y la evaluación del riesgo de inundación.	…

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro A1.8
Actividades de monitoreo y evaluación: objetos de atención

Elemento a monitorear/evaluar	Descripción
Políticas públicas	Análisis del cumplimiento de los objetivos de nivel macro, incluidos todos sus instrumentos (programas, proyectos, acciones, servicios y otros). Dado que el todo es más que la suma de las partes, deberían existir efectos sinérgicos entre los diferentes elementos, que no son medibles si se evalúan en forma separada. No obstante, la evaluación de políticas públicas puede considerar elementos en su más alto nivel como también puede considerar la evaluación de alguna intervención pública, como los programas públicos.
Planes o estrategias	Instrumentos estratégicos que definen los objetivos generales y articulan un conjunto de acciones, programas, proyectos y servicios que se consideran prioritarios para alcanzar los objetivos de una política. Pueden tener distintos niveles, desde lo macro a niveles operativos, pero tienen la misma estructura. Por ejemplo, una estrategia de desarrollo regional, los planes nacionales, los planes estratégicos institucionales y los planes operativos anuales de una institución.
Proyecto	Intervención no divisible, que tiene un objetivo definido, una duración determinada en el tiempo y un presupuesto definido. Resuelve una necesidad o problema puntual que requiere de una intervención acotada. Puede ser un proyecto de inversión o de otro tipo, por ejemplo, de mejoramiento de capacidades. Por ejemplo, la construcción de infraestructura caminera, deportiva o cultural, o un proyecto de fortalecimiento institucional.
Programa público	Acciones que se ejecutan en un mediano, largo o indefinido plazo. Elementos instrumentales y operativos que resuelven un problema o necesidad más difícil de abordar, que usualmente afecta a una mayor población. Por ejemplo, un programa de mejoramiento de vivienda, apoyo a las microempresas o disminución de la pobreza.
Instituciones públicas	Organismos o entidades dentro de la estructura del gobierno, responsables de aplicar las políticas públicas y proveer los bienes y servicios del Estado.
Programas presupuestales	Unidad básica desde donde se organiza el presupuesto público de una nación.
Servicios públicos	Procesos prestacionales propios de la función pública. Comprende principalmente los bienes públicos que debe proveer el Estado y que no tienen horizonte de término en el tiempo, como, por ejemplo, el servicio público de salud, el servicio de educación y la seguridad pública, entre otros.
Otras acciones públicas	Además de las intervenciones públicas, el Estado puede realizar diversas acciones que no están comprendidas en las definiciones anteriores y que se diseñan para lograr algún objetivo político concreto. Estas acciones también corresponden a políticas públicas, que pueden ser de carácter más regulatorio, como, por ejemplo, la fijación de normas, la fijación de impuestos, la fijación de incentivos o la privatización de servicios públicos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, Madrid, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 2010.

Cuadro A1.9
Tipos de evaluación, según el aspecto principal

Tipo de evaluación	Descripción
Evaluación de diseño	Se fundamenta y justifica la existencia de una política o intervención pública, aportando información y conocimientos sobre el problema que la origina y cómo se espera solucionar. Se analiza la coherencia de la estrategia de la intervención, es decir, cómo se espera lograr los resultados esperados, partiendo de un diagnóstico justificado del problema o necesidad que se propone resolver o contribuir a solucionar.
Evaluación de procesos	Busca detectar los puntos críticos y proponer mejoras en el diseño, instrumentación y ejecución de las actividades que componen los procesos o subprocesos de la gestión pública. Este mejoramiento influirá directamente en aspectos relacionados con la calidad y cantidad de la producción de los bienes y servicios, así como en el logro de los resultados. El análisis de procesos es un aspecto específico del análisis de la gestión, tiene su propia lógica y se evalúa de manera separada.
Evaluación de la gestión	Se analiza la operación y organización públicas, desde el punto de vista institucional. Se refiere a cómo se usan los recursos desde una perspectiva de la operación del programa, como son las instancias de coordinación, gestión administrativa y financiera, delegación de responsabilidades, sistemas de información, entre otras.
Evaluación de productos	Sirve para conocer las fortalezas y debilidades de los bienes y servicios resultantes de la gestión pública, considerando aspectos técnicos y la percepción de los usuarios, con el fin de mejorar los niveles de producción y su calidad, y por ende los resultados esperados. Se utilizan indicadores para medir la eficacia, calidad, eficiencia y economía de los productos.
Evaluación de resultados	Se comprueba el cumplimiento de los resultados esperados en la población o área objetivo, entendido como el cambio en el comportamiento, estado o actitud de los beneficiarios después de haber recibido los bienes o servicios. De acuerdo con el plazo e intensidad de la intervención, los resultados pueden obtenerse de manera intermedia en el corto y mediano plazo, o final en el largo plazo.
Evaluación de impacto	Se comprueba el logro de los resultados esperados y si estos se debieron exclusivamente a la intervención pública. La pregunta para responder es distinta de la que se formula en una evaluación de resultados, donde se establece la situación del individuo o grupo después de la intervención en comparación con su situación antes de la intervención. En cambio, en la evaluación de impacto se identifica qué cambios son atribuibles exclusivamente a la intervención.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/98/Rev.1) Santiago, 2018.

El *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe* es una publicación que sistematiza y resume los principales avances y desafíos de los países de la región en los diversos ámbitos que integran la gestión pública. La gestión pública para el desarrollo sostenible comprende la planificación y su financiamiento, la producción de bienes y servicios públicos —incluidas las funciones públicas de regulación y provisión directa de servicios públicos—, la internalización en la sociedad del cambio originado por el accionar público (valor público), y el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas. En esta edición del *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe* se abordan, desde la perspectiva de la gestión pública, las oportunidades, avances y desafíos para una transformación que integre la acción climática. Se entiende que la acción climática incluye tanto esfuerzos para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero causantes del calentamiento global, como las acciones para fortalecer la resiliencia y la adaptación a los impactos físicos del cambio climático.

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

LC/PUB.2023/27-P