**Anexo 1.**

**Metodología de Clasificación del Gasto de las Finanzas del Clima en las Entidades Territoriales**

El marco para las finanzas del clima territoriales se enmarca en el arreglo institucional y de finanzas públicas de los entes territoriales, en donde hay un orden jerárquico encabezado por el Departamento, seguido por los Municipios y las Corporaciones Autónomas Regionales. El gasto público en cambio climático no tiene una clasificación formal en las finanzas públicas y por su naturaleza se considera como un gasto especial del desarrollo de los países y las regiones, estando distribuido en todos los sectores de la economía. No se trata solamente como una subclasificación del gasto en medio ambiente, si esto fuera así, solo se revisarían los gastos a nivel del sector medio ambiente, que en las regiones son las autoridades ambientales en todos sus niveles (Municipios y CAR). Por lo tanto, un elemento clave del ejercicio para las finanzas del clima en las regiones, es la clasificación del gasto público bajo esta mirada particular.

En Colombia existen experiencias previas de clasificación del gasto en medio ambiente, pero no del cambio climático, desde el año 1998[[1]](#footnote-1). La calidad de la información y la consecución de datos que se logró en estos primeros intentos de estudio de la política fiscal para el medio ambiente en Colombia (Gómez Torres, 2003) (GOMEZ TORRES, 1998), adolecieron de falta de información al nivel de las finanzas departamentales y locales, por lo tanto, los ejercicios se mantuvieron con datos de las finanzas nacionales y de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), o incluían información parcial sobre las fuentes de financiamiento de los entes territoriales dedicadas al medio ambiente. Debido a la necesidad de establecer una fuente de datos confiable para este ejercicio, buena parte del trabajo que hizo CDKN-Econometría (ECONOMETRIA - CDKN, 2015) se dedicó a recopilar y ordenar para el análisis, las bases de base de datos de las finanzas del clima, en el período 2007-2013. El resultado de este ejercicio y la base de datos se pueden encontrar en el siguiente link: <http://estrategia.finanzasdelclima.co/>. La UT CAEM-E3, completó el ejercicio de clasificación para el año 2014 con la misma metodología y adicionó información del Presupuesto General de la Nación Regionalizado, el Fondo de Adaptación y los Contratos Plan, bajo la misma metodología. Para completar la información se tomó registros de información del Nuevo Sistema General de Regalías y se clasificó de la misma manera. Al final se hizo un esfuerzo de clasificación de aproximadamente 50.000 registros de proyectos de inversión por año, resultando en una base de datos consolidada de 60.000 registros entre los años 2007 y 2014.

Gómez, Mary. Estrategia de Financiación de La Inversión Ambiental para Colombia 1998-2007. Ministerio del Medio Ambiente, marzo de 1998.

La base de datos estadística de las finanzas del clima, está presentada solo con la visión de los usos de los recursos financieros en las acciones para el clima. No se dispone en el link de una base de datos por fuentes de financiación para cada acción climática, por lo cual fue necesario obtener una base de datos por cada tipo de entidad territorial (Gobernación, municipios y CAR) que contemplara las fuentes de financiamiento. Si bien es cierto que se logró tener esta base de datos, las agregaciones al nivel departamental por fuentes de financiamiento, contienen el cofinanciamiento entre entidades, existiendo el riesgo de dobles conteos, pues la contabilización de este tipo de recurso se hace tanto en el presupuesto de las entidades que colocan, como las que reciben para la inversión en proyectos. Hay cofinanciamiento a todos los niveles y con Fondos como los del Sistema General de Regalías. Por esta razón en el ejercicio nacional del link de las finanzas del clima solo se presenta la visión de los usos en proyectos, evitando la información de fuentes de financiamiento que pudiera llevar a dobles conteos.

A continuación, se describen las fuentes de información que se utilizaron para el análisis y los criterios de clasificación del gasto del clima utilizados.

*Fuentes de Información*

Las fuentes de información de la inversión territorial que se utilizaron fueron las siguientes:

* Formato Único Territorial – FUT: Corresponde a la fuente de información de la inversión de las entidades territoriales (municipios y departamentos) en cada año. Esta base es administrada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y consolida las cuentas de ingreso, gasto e inversión que las entidades territoriales reportan al gobierno nacional, como compromisos ejecutados. La información está disponible para los años 2007 a 2014.
* Base de ejecución de las Corporaciones Autónomas Regionales: Es una base de datos que contiene información de la ejecución presupuestal de las CARS entre los años 2005 a 2014 a nivel de nombre de proyecto o programa. La fuente de información son los informes enviados por las corporaciones al MADS.
* Sistema General de Regalías: El SGR es una de las fuentes de recursos, pero no debe agregarse en la medida que solo se reporta el valor de los convenios las fuentes que reporta la base de datos del DNP para el SGR. El nuevo Sistema de Regalías entra en operación desde el año 2012 y para efectos de análisis se tomó información entre los años 2012 y 2015. La información del Antiguo sistema de Regalías, es reportada por las entidades territoriales en el FUT, en forma de ejecución de gasto anual.
* PGN Regionalizado, Fondo de Adaptación y Contratos Plan: se clasificaron las inversiones de todas las entidades del orden central que representan los sectores, dentro de los cuales están: transporte, agricultura, salud, medio ambiente, ciencia tecnología, entre otros.

Aunque el ejercicio nacional contempló también al Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF, para el ejercicio departamental no se tomó en cuenta pues es un sistema de información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que permite consolidar la información financiera de las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación y ejercer el control de la ejecución presupuestal y financiera de las entidades del nivel central. No fue claro para esta consultoría que existiera un campo en el SIIF que identificara si el gasto del nivel central podía tener aplicación en el nivel regional. Probablemente ha sido así en muchos proyectos, pero aparentemente no está estandarizado en la base de datos de MinHacienda. Así que alternativamente para reemplazar esta fuente de información, se tomó la regionalización del Presupuesto General de la Nación que hace el DNP, para los años disponibles, que solo fueron el 2014 y 2015.

*Metodología y criterios de clasificación del gasto en las bases de datos*[[2]](#footnote-2)

Las bases de datos referenciadas siguen la clasificación de gasto que adoptó el ejercicio de Finanzas del Clima en Colombia el cual se basa en el acuerdo metodológico internacional para clasificar los gastos de las actividades dirigidas a la mitigación o adaptación al cambio climático de la OECD en 2011, que se presenta a continuación.

Tabla 1. Definiciones de la OECD para identificar actividades de Mitigación y Adaptación

| **Concepto** | **Mitigación** | **Adaptación** |
| --- | --- | --- |
| Definición | Una actividad se debe clasificar como relacionada con mitigación del cambio climático si: *contribuye al objetivo de estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antrópicas peligrosas en el sistema climático mediante la promoción de los esfuerzos para reducir o limitar las emisiones de gases de efecto invernadero o mejorar la captura de gases de efecto invernadero.* | Una actividad se debe clasificar como relacionada con adaptación al cambio climático si: *busca reducir la vulnerabilidad de los sistemas humanos o naturales a los impactos del cambio climático y los riesgos relacionados con el clima, a través de mantener o aumentar la resiliencia y la capacidad adaptativa. Esto abarca una gama de actividades de información y generación de conocimiento, al desarrollo de la capacidad, planificación e implementación de clima cambian las acciones de adaptación.* |
| Actividades sectoriales típicas | * *Reducción o estabilización de emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores de: energía, transporte, industria y sectores agrícolas; mediante la aplicación de formas nuevas y renovables de energía y medidas para mejorar la eficiencia energética de los generadores, máquinas y equipos o mediante la gestión de la demanda.* * *Reducción de emisiones de metano a través de manejo de residuos o tratamiento de aguas residuales.* * *Desarrollo, transferencia y promoción de tecnologías y conocimiento, así como construcción de capacidades para controlar, reducir o prevenir las emisiones antrópicas de GEI, en particular de residuos manejo, transporte, energía, agricultura e industria.* * *Protección y mejora de sumideros y depósitos de GEI a través de la gestión forestal sostenible, la conservación forestal, reforestación y rehabilitación de zonas afectadas por la sequía y la desertificación* | * *Aplicación de medidas para el control de la malaria en las zonas amenazadas por el aumento de la incidencia de enfermedades debido a cambios en el clima.* * *Promoción de la conservación del agua en zonas donde se prevé mayores conflictos de uso debido al cambio climático.* * *Promoción de cultivos resistentes a las sequías y de los métodos de riego que ahorran agua para soportar el cambio en el clima.* * *Promoción de una mezcla diversa de prácticas de gestión forestal y de especies para amortiguar la incertidumbre del cambio climático.* * *Promover cambios en las prácticas de pesca para adaptarse a los cambios en las poblaciones y especies. Introducción de flexibilidad en el equipo que se utiliza, las especies que se pescan, las zonas de pesca a ser gestionadas y la asignación de las que se cosechan.* * *Implementar medidas de prevención de inundaciones y gestión como restauración de manejo, reforestación o humedales de la cuenca.* * *Desarrollo de prevención y preparación para las medidas de emergencia incluyendo planes de seguros para hacer frente a potenciales desastres climáticos.* * *Implementación de medidas para responder al riesgo de inundaciones por descongelamiento de glaciares* |
| Actividades no sectoriales | * *Gestión sostenible y conservación de los océanos y otros ecosistemas costeros y marinos, humedales, áreas silvestres y otros ecosistemas.* * *Preparación de inventarios nacionales de gases de efecto invernadero (tanto las emisiones por las fuentes como la absorción por los sumideros);* * *Políticas relacionadas con cambio climático y análisis económico y los instrumentos, incluyendo planes nacionales para mitigar el cambio climático;* * *Desarrollo de legislación relacionada con el cambio climático; estudios y evaluaciones sobre necesidades en tecnología de clima;* * *Creación de capacidad institucional.* * *Educación, capacitación y sensibilización del público relacionadas con el cambio climático.* * *Investigación y el monitoreo relacionados con la mitigación del cambio climático.* * *Investigación y el monitoreo relacionados con temas atmosféricos y oceanográficos* | * *Apoyar la integración de la adaptación al cambio climático en los programas, planes y políticas nacionales e internacionales.* * *Mejoramiento de la reglamentación y legislación para proporcionar incentivos a la adaptación.* * *Educación, capacitación y concientización pública relacionadas con las causas y los impactos del cambio climático y el papel de la adaptación.* * *Investigación climática relacionada con la adaptación incluida la observación y previsión meteorológica e hidrológica, evaluaciones de vulnerabilidad y de impacto, sistemas de alerta temprana etc.* |

Fuente: (OECD-DAC, 2011)

La OECD establece un sistema de calificación en donde al examinar los objetivos y alcances de las iniciativas o actividades se califica con 2 puntos si estos aspectos hacen parte del objetivo principal y 1 punto si está dentro de los objetivos, pero la actividad puede llevarse a cabo aun sin este objetivo. Para efectos prácticos el ejercicio de clasificación para Colombia no adoptó el sistema de calificación de OECD, sino que simplemente la base de datos se estableció la categoría de inversión directa, o relacionada al cambio climático, adaptación o mitigación, con los criterios desarrollados por la firma consultora ECONOMETRIA. Se presentan en la tabla siguiente:

Tabla 2. Criterios definidos para identificar la inversión directa frente al cambio climático

|  | **CRITERIOS PARA IDENTIFICAR INVERSIÓN DIRECTA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO** |
| --- | --- |
| 1 | Que hayan sido canalizados dentro de alguna de las acciones definidas en los objetivos de las estrategias de la política (mapa de política) |
| 2 | Que aunque no estén en las acciones del criterio 1, estén explícitamente dirigidas al cambio climático |
| 3 | Que aunque no cumplan los criterios 1 y 2, se refieran a uno de los temas: |
| * Manejo integral del recurso hídrico y manejo/protección/aprovechamiento de cuencas y microcuencas, incluida la adquisición de predios para tales fines. |
| * Eficiencia energética (uso eficiente y fuentes alternativas) |
| * Control de emisiones atmosféricas contaminantes |
| * Control de la deforestación, incentivos para la reforestación, conservación/protección de ecosistemas o la biodiversidad |
| * Gestión integral de riesgos de desastres naturales asociados al clima (conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y preparación para las emergencias) |
| * Sistemas de información climática |
| * Educación ambiental |
| * Fomento de negocios verdes y pagos por servicios ambientales |
| * Ordenamiento territorial |
| Excluyendo las inversiones específicamente dirigidas a: |
| * Aguas subterráneas, distritos de riego, calidad química del agua (aunque si se incluyen las dirigidas al manejo de caudales), saneamiento básico y acueductos (excepto compra de tierras por parte de acueductos para proteger cuencas, lo cual sí se incluye) |
| * Alternativas energéticas basadas en combustibles fósiles |
| * Protección específica de fauna. |
| * Gestión de riesgos sísmicos o vulcanológicos |
| * Reconstrucción/reparación de las consecuencias de eventos climáticos |
|  | * Atención de las emergencias |

Fuente: Econometría Consultores con base en objetivos de política y definiciones.

Realizar el ejercicio de clasificación de esta manera permite identificar una muy buena proporción de las inversiones que van directamente encaminadas a los objetivos de mitigación o adaptación, pero también lleva a encontrar rubros y proyectos que pueden estar parcialmente asociados con objetivos frente al cambio climático cuyo principal propósito es otro diferente. Este tipo de iniciativas no se incluyeron como una inversión directa, sino que se clasificaron como parcialmente asociados y se contabilizaron por aparte, dada la dificultad que existe para determinar la proporción de su valor que podría asignarse a enfrentar el cambio climático. Así mismo, en aquellas inversiones que se clasifican como directamente relacionadas con cambio climático, pueden existir objetivos secundarios o específicos que no tienen relación directa pero que tampoco pueden ser discriminados (internacionalmente se llaman co-beneficios).

Así, el ejercicio realizado en cada una de las fuentes de información consistió en lo siguiente:

* Formato Único Territorial – FUT: se tomaron como inversiones directas las realizadas en: el sector institucional de gestión del riesgo de desastres exceptuando las relacionadas con manejo de las emergencias y atención posterior a la emergencia; el sector de ambiente y desarrollo sostenible exceptuando las relacionadas con manejo de residuos. Se clasificaron como parcialmente asociados los rubros presupuestales de los diferentes sectores que podrían incluir acciones con efecto sobre la mitigación o adaptación al cambio climático pero que por su descripción no podía existir seguridad de ello.
* Base de ejecución de las corporaciones autónomas regionales: se identificaron las cuentas de inversión relacionadas con los criterios establecidos para cada una de las CAR reportadas, y se clasificaron como inversiones directas y todas las demás inversiones que de todas maneras tienen que ver con temas ambientales como parcialmente asociadas. Aún es necesario incluir los recursos de regalías que captan las CAR en la base de datos, actividad que se realizará en la próxima entrega.
* Sistema General de Regalías: se identificaron los proyectos en la base del FUT, cuyos nombres coincidían con los criterios establecidos. Estos se encontraron en los sectores institucionales de ambiente y desarrollo sostenible, gestión del riesgo, agropecuario y unos pocos en el sector de acueducto relacionados con protección frente a inundaciones. Por el momento solo se tomó la información por departamentos y municipios. También se tomó la base de datos del Nuevo Sistema General de Regalías, que reporta desde el año 2012, la cual incluye departamentos, municipios, CAR y otras entidades habilitadas para ejecutar proyectos del SGR.
* PGN Regionalizado, Fondo de Adaptación y Contratos Plan: se clasificaron inversiones para el clima de acuerdo a la metodología OECD. Los gastos están identificados como aquellos que han sido realizados como aquellos cuyo objetivo directo es una acción de mitigación, adaptación o integral, como también aquello cuya objetivo principal no es el cambio climático pero tienen potencial para el cambio climático por los beneficios que generan.

1. (Rudas, 2008) [↑](#footnote-ref-1)
2. Tomado del link <http://estrategia.finanzasdelclima.co/>, documento de diagnóstico. [↑](#footnote-ref-2)