

Reporte del Gasto Público

Relacionado con Cambio Climático, invertido por las entidades públicas del orden nacional | 2022

Introducción

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 2169 de 2021, en su apartado sobre “Instrumentos económicos y mecanismos financieros”, el Comité de Gestión Financiera del SISCLIMA tiene la responsabilidad de realizar el monitoreo y reporte anual del gasto, el uso planeado de los recursos y la ejecución presupuestal en materia de cambio climático por parte de las entidades del Gobierno Nacional.

Para atender este mandato, el Comité de Gestión Financiera (CGF) se apoya en la información proporcionada por el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) de financiamiento climático, desarrollado y operado por la Subdirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en su calidad de secretaría técnica del CGF.

Este reporte presenta un análisis de la inversión pública relacionada con cambio climático reportada por las entidades y órganos financiadas con el Presupuesto General de la Nación (PGN) para el periodo 2022. Los apartados son metodología, resultados y análisis por uso planeado y ejecución, sectores cartera, sectores del MRV y entidades ejecutoras.

Cifras clave

895

Mil millones

Ejecutados en cambio climático

11

Sectores reportaron proyectos de cambio climático

44

Unidades ejecutaron recursos de cambio climático

117

Proyectos de inversión de cambio climático

Metodología

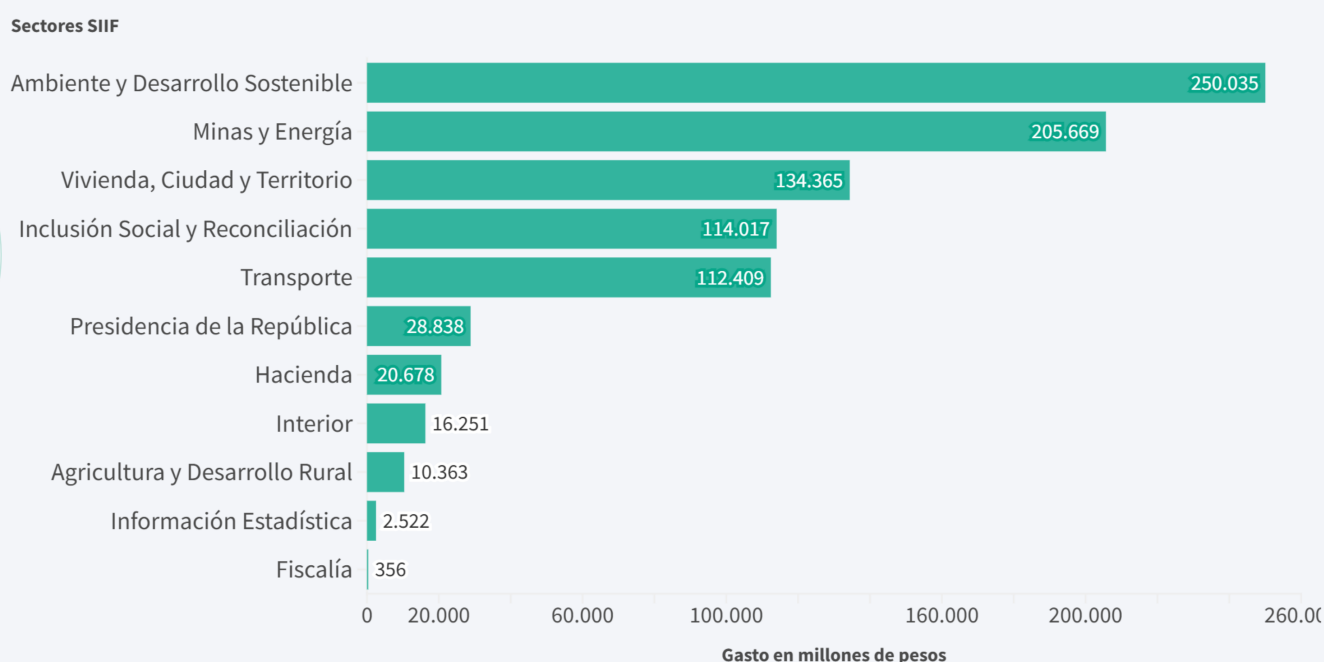
El presente reporte está respaldado por las estadísticas de financiamiento público rastreadas y validadas por el Sistema MRV de financiamiento climático. La clasificación del financiamiento climático responde a un enfoque funcional, por lo que se incluyen tanto los proyectos que declaran explícitamente su relación con el cambio climático como aquellos que, por su orientación sectorial o por los resultados esperados, contribuyen a la mitigación, la adaptación o ambas. Para el análisis, se consideran únicamente los recursos clasificados como inversión pública, excluyendo los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda. En este reporte, el uso planeado de los recursos se refiere al monto de los compromisos presupuestales aprobadas, mientras que la ejecución corresponde al valor de las obligaciones registradas. El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) constituye la fuente principal del MRV y permite rastrear la inversión de las entidades del orden nacional que ejecutan recursos del PGN.

Recursos asociados al cambio climático

En la vigencia de 2022, las obligaciones destinadas a inversión, provenientes de las entidades y órganos del orden nacional que ejecutaron recursos del PGN, ascendieron a 54,88 billones de pesos, distribuidas en 30 sectores y 193 unidades de ejecución. Mientras que los recursos climáticos rastreados por el Sistema de MRV de financiamiento climático fueron de 895,50 mil millones de pesos, un monto equivalente al 1.63% del total invertido, distribuido en 11 sectores, como señala la gráfica 1, además de 44 unidades ejecutoras y 117 proyectos registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN).

Gráfico 1. Ejecución del gasto público por sectores SIIF, 2022

Valores corrientes en millones de pesos



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – Sistema MRV.

Cálculos propios con base en el reporte de ejecución presupuestal del SIIF Nación, 2022.

Efectividad de la ejecución presupuestal

En el 2022, se expidieron Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP) por \$66,61 billones para gastos de inversión del Gobierno nacional. De estos, se comprometieron formalmente \$65,96 billones (99% de los CDP), y se causaron obligaciones por \$54,88 billones, equivalentes al 82.39% de los CDP y al 83,2% de los compromisos.

En contraste, el gasto público asociado a cambio climático presentó una ejecución significativamente menor. Los CDP climáticos alcanzaron \$2,68 billones, de los cuales se comprometieron \$2,64 billones y solo se causaron obligaciones por \$0,89 billones, es decir, un 33,3% del total disponible y un 33,9% del comprometido.

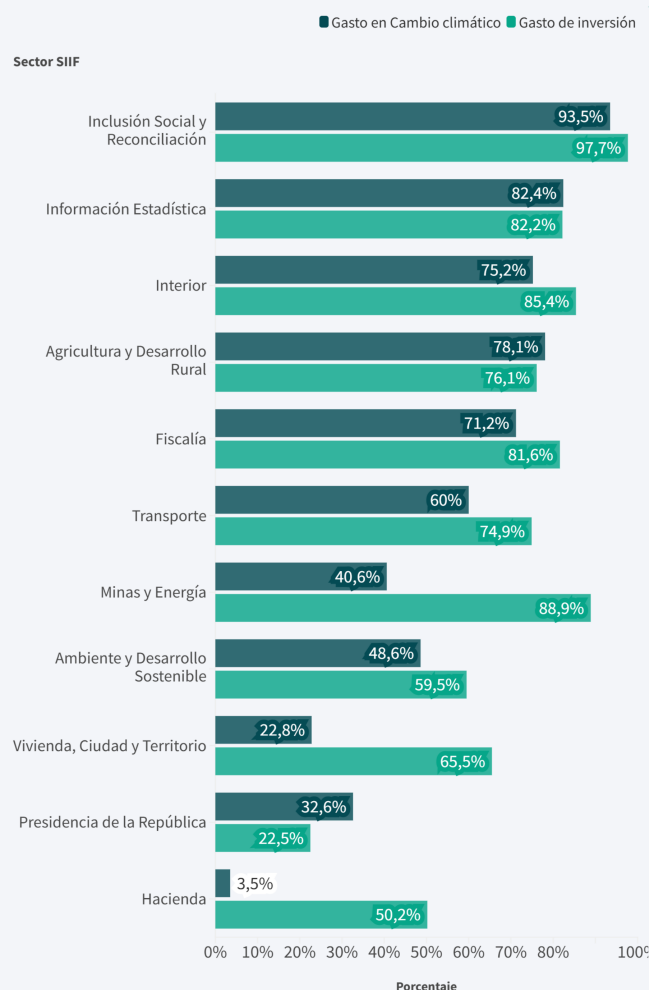
Por cada 100 pesos comprometidos de gastos de inversión del PGN se reconocieron obligaciones por 83 pesos, en el caso del gasto climático el valor fue sustancialmente menor: solo se causaron obligaciones por 34 pesos de cada 100 comprometidos.

En 2022, la ejecución del gasto climático presentó un menor *nivel de efectividad del gasto presupuestal* —entendido como la conversión de compromisos en obligaciones— en comparación con la ejecución del gasto de inversión del PGN.

Los resultados de ejecución fueron disímiles por sector. Los sectores con menor nivel de efectividad del gasto presupuestal asociado a las obligaciones en cambio climático fueron Hacienda (3,5%), Vivienda, Ciudad y Territorio (22,8%), Presidencia de la República (32,6%) y Minas y Energía (40,6%). En contraste, los sectores más efectivos en convertir las intenciones de gasto (compromisos) en gastos efectivamente causados (obligaciones) fueron Inclusión Social y Reconciliación (93,5%), Información Estadística (82,4%), Agricultura y Desarrollo Rural (78,1%) e Interior (75,2%).

Gráfico 2. Ejecución del gasto público por sectores SIIF, 2022

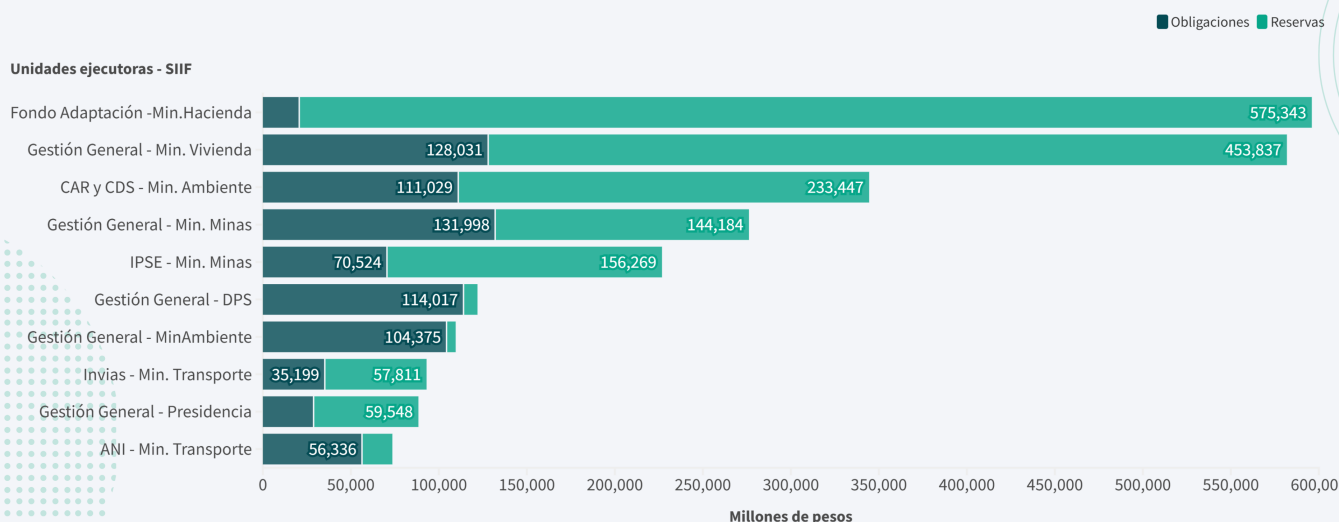
Obligaciones como proporción de compromisos



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – Sistema MRV.
Cálculos propios con base en el reporte de ejecución presupuestal del SIIF Nación, 2022.

Gráfico 3. Ejecución del gasto asociado al cambio climático de las principales unidades ejecutoras: obligaciones y reservas presupuestales en 2022

Valores corrientes en millones de pesos



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – Sistema MRV.
Cálculos propios con base en el reporte de ejecución presupuestal del SIIF Nación, 2022.

Este bajo nivel de causación también se traduce en una alta proporción de reservas presupuestales —compromisos no obligados— al final del cierre fiscal. En el caso del gasto climático, las reservas representaron el 66 % del total comprometido, frente a un 17 % en el gasto de inversión general. Esta tendencia no es nueva: en 2021, la proporción fue del 63 % y reflejó un desafío para la gestión del gasto público. Su acumulación puede limitar la eficiencia en la ejecución y afectar el cumplimiento de las metas del plan de inversiones.

La existencia de reservas no constituye, por sí sola, un indicio de ineficiencia, dado que muchos proyectos se ejecutan en múltiples vigencias y pueden verse afectados por factores administrativos, contractuales o contextuales. La mayor complejidad técnica o territorial de ciertas intervenciones también puede justificar su acumulación dentro de márgenes razonables. No obstante, su proporción en el gasto climático, frente a la inversión general, resalta la necesidad de examinar con mayor detalle la etapa de ejecución presupuestal, a escalas más desagregadas, para identificar particularidades y oportunidades de mejora.

En 2022, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (gestión general) y el Fondo de Adaptación del Ministerio de Hacienda concentraron el 60 % de las reservas vinculadas al gasto climático, como se observa en el gráfico 3. Esta concentración ofrece una oportunidad para indagar sobre los procesos institucionales y operativos de dichas entidades, con el fin de identificar ajustes que mejoren la eficiencia en la ejecución de los recursos destinados a la acción climática.

Financiamiento climático por entidades del Gobierno nacional

En 2022, cuatro carteras concentraron cerca del 80 % del gasto climático del país: Ambiente y Desarrollo Sostenible (28%), Minas y Energía (23%), Vivienda, Ciudad y Territorio (15%) e Inclusión Social y Reconciliación (13%).

Los recursos públicos de las entidades del orden nacional se distribuyeron de manera equilibrada entre los tres objetivos climáticos, según el gráfico 4: mitigación (35%), adaptación (34%), y acciones combinadas de mitigación y adaptación (31%).

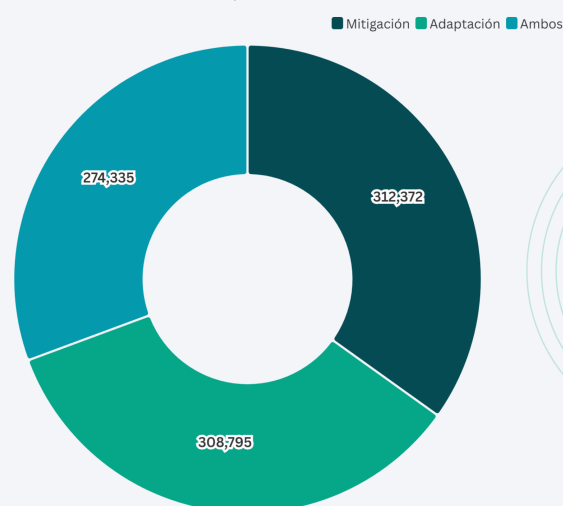
No obstante, se evidenció un patrón de especialización sectorial en el financiamiento climático, como se puede observar en el gráfico 5.

Primera tendencia

En 2022, la *mitigación climática* se concentró principalmente en los sectores de Minas y Energía (64,3%) y Transporte (35,4%), que en conjunto representaron el 99% de los recursos destinados a este objetivo. Destacaron los proyectos de generación eléctrica sostenible en zonas no interconectadas y la rehabilitación, construcción y mantenimiento de la red férrea a nivel nacional.

Gráfico 4. Financiación de los objetivos del cambio climático, 2022

Valores corrientes en millones de pesos



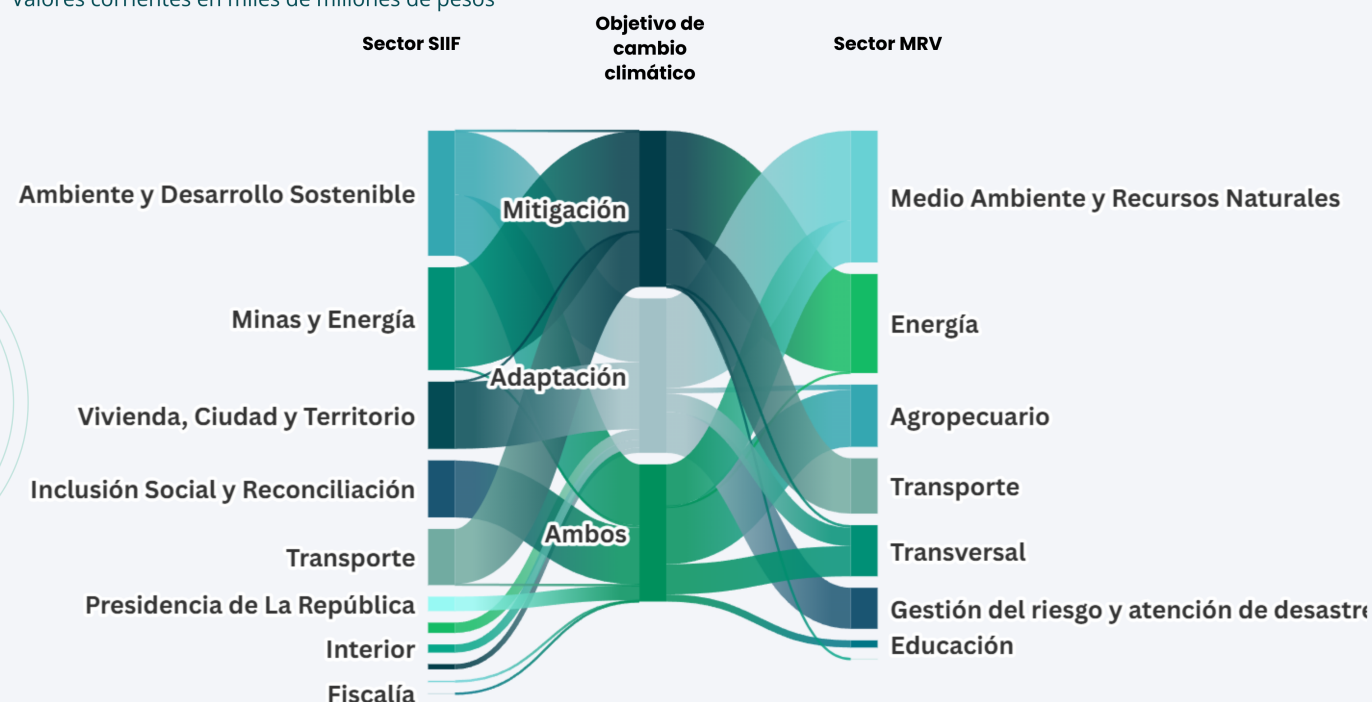
Fuente: Departamento Nacional de Planeación – Sistema MRV.
Cálculos propios con base en el reporte de ejecución presupuestal del SIIF Nación, 2022.

Segunda tendencia

La *adaptación al cambio climático* estuvo liderada por las carteras de Vivienda, Ciudad y Desarrollo (43,4%) y Ambiente y Desarrollo Sostenible (41,3%). Los proyectos se centraron en el acceso al agua potable, el tratamiento de aguas residuales y la gestión integral del recurso hídrico, además de la restauración ecológica y la conservación. Las autoridades ambientales regionales complementaron esta labor con acciones en planificación adaptativa, reducción del riesgo y apoyo a comunidades vulnerables.

Gráfico 5. Clasificación de los recursos del Cambio Climático, 2022

Valores corrientes en miles de millones de pesos



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – Sistema MRV. Cálculos propios con base en el reporte de ejecución presupuestal del SIIF Nación, 2022.

Tercera tendencia

Finalmente, las actividades que integraron *mitigación y adaptación (ambas)* fueron lideradas por las carteras de Ambiente y Desarrollo Sostenible (44,4%) e Inclusión Social y Reconciliación (41,6%). Mientras la primera se enfocó en producción de conocimiento, fortalecimiento institucional y gobernanza, la segunda priorizó proyectos de autoconsumo para población vulnerable. Las autoridades ambientales regionales desarrollaron intervenciones sobre ecosistemas forestales, hídricos y áreas rurales degradadas, con énfasis en departamentos como Córdoba, Chocó, Cesar, Sucre, La Guajira y Bolívar.

Conclusión

En cumplimiento del artículo 7 de la Ley 2169 de 2021, este reporte documenta el monitoreo y reporte del gasto público en cambio climático para las entidades del orden nacional, correspondiente a la vigencia 2022. Este documento se basa en información validada por el Sistema MRV de financiamiento climático a partir del SIIF.

En la vigencia 2022, las obligaciones de inversión asociadas a cambio climático, ejecutadas por entidades del orden nacional con cargo al PGN, ascendieron a **895 mil millones de pesos**, equivalentes al 1,63 % de la inversión total registrada. Cuatro carteras concentraron cerca del 80% del gasto climático del país: Ambiente y Desarrollo Sostenible (28%), Minas y Energía (23%), Vivienda, Ciudad y Territorio (15%) e Inclusión Social y Reconciliación (13%).

Los recursos públicos de las entidades del orden nacional se distribuyeron de manera equilibrada entre los tres objetivos climáticos: mitigación (35%), adaptación (34%), y acciones combinadas de mitigación y adaptación (31%), aunque se evidenció un patrón de especialización sectorial en el financiamiento climático, expresado en tres tendencias clave según el tipo de acción priorizada por cada cartera. La *mitigación* es liderada por la actividad minero-energética, la *adaptación* por inversiones en acceso a agua potable, tratamiento de aguas residuales y restauración y conservación de ecosistemas.

En cuanto a la ejecución presupuestal, la efectividad en la ejecución de los compromisos de inversión fue del **83,2%**, mientras que el **gasto de inversión asociado a cambio climático presentó una efectividad de ejecución del 33,9 %**.

Conceptos de la acción presupuestaria

Las siguientes definiciones se basan en el documento oficial “Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano”, cuarta edición revisada (abril de 2019), elaborado por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este lineamiento reúne los principales conceptos, procedimientos y normas aplicables al ciclo presupuestal del Presupuesto General de la Nación en Colombia.

El **ciclo presupuestal** se puede resumir en cinco momentos, cada uno con varias etapas: la programación (determinación de espacios fiscales y formulación del presupuesto), la ejecución (apropiación, compromiso, obligación y pago), el seguimiento (informes de ejecución y rendición de cuentas), el control fiscal (realizado por órganos como la Contraloría), y la vigilancia política ejercida por el Congreso de la República. En el presente reporte se consideró la cadena de ejecución presupuestaria que pasa por la apropiación, compromiso, obligación y pago, aunque se concentra principalmente en la conversión de los compromisos en obligaciones o reservas.

Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP): “documento de gestión financiera y presupuestal que permite dar certeza sobre la existencia de una apropiación disponible y libre de afectación para la asunción de un compromiso” (p. 138). Constituye el primer paso en el proceso de afectación presupuestal.

Compromiso presupuestal: “constituye el registro de afectación del presupuesto una vez se perfecciona el contrato o factura de compra de un determinado bien o servicio” (p. 82). Representa una etapa intermedia en la ejecución presupuestal, posterior a la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) y anterior a la causación de las obligaciones.

Obligaciones: Es el monto adeudado como consecuencia del desarrollo de los compromisos adquiridos. Equivale al valor de los bienes recibidos, servicios prestados y demás exigibilidades pendientes de pago, incluidos los anticipos pactados que no hayan sido pagados (p. 82). Son los compromisos causados (perfeccionamiento de compromisos).

Reservas: Son compromisos legalmente constituidos que tienen registro presupuestal pero “cuyo objeto no fue cumplido dentro del año fiscal que termina” (p. 141). En otras palabras, son los compromisos que no fueron obligados. Por ello, deben pagarse en la vigencia siguiente con cargo al presupuesto de la vigencia anterior (la que les dio origen), de lo contrario expiran sin excepción si no se ejecutan a 31 de diciembre de la vigencia en la que fueron constituidas, y los recursos deben ser reintegrados al Tesoro Nacional.

Pago: es la etapa final del proceso de ejecución del gasto público, en la cual se realiza la cancelación efectiva de los valores adeudados al beneficiario, como resultado del cumplimiento de una obligación previamente reconocida. Este se produce mediante la consignación en cuenta bancaria, giro o cualquier otro mecanismo autorizado por la normativa financiera vigente, y corresponde a la culminación de la cadena de ejecución presupuestaria (p. 83, 141).