

Reporte del Gasto Público

Relacionado con Cambio Climático, invertido por las entidades públicas del orden nacional | 2023

Introducción

El Comité de Gestión Financiera (CGF) del SISCLIMA, tiene como responsabilidad 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, en concordancia a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 2169 de 2021, en su apartado sobre "Instrumentos económicos y mecanismos financieros".

Para dar cumplimiento a este mandato, el CGF se apoya en la información proporcionada por el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) de financiamiento climático, diseñado 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 actualizado de la inversión pública asociada al cambio climático reportada por las entidades y órganos del orden nacional financiadas por el Presupuesto General de la Nación para el periodo 2023. La estructura del documento incluye la metodología aplicada, los resultados generales y un análisis desagregado por uso planeado y ejecución, sectores administrativos (cartera), sectores definidos en la taxonomía del sistema MRV y entidades ejecutoras.

Cifras clave

988

Mil millones

Ejecutados en cambio climático

12

Sectores reportaron proyectos de cambio climático

36

Unidades ejecutaron recursos de cambio climático

91

Proyectos de inversión de cambio climático

Metodología

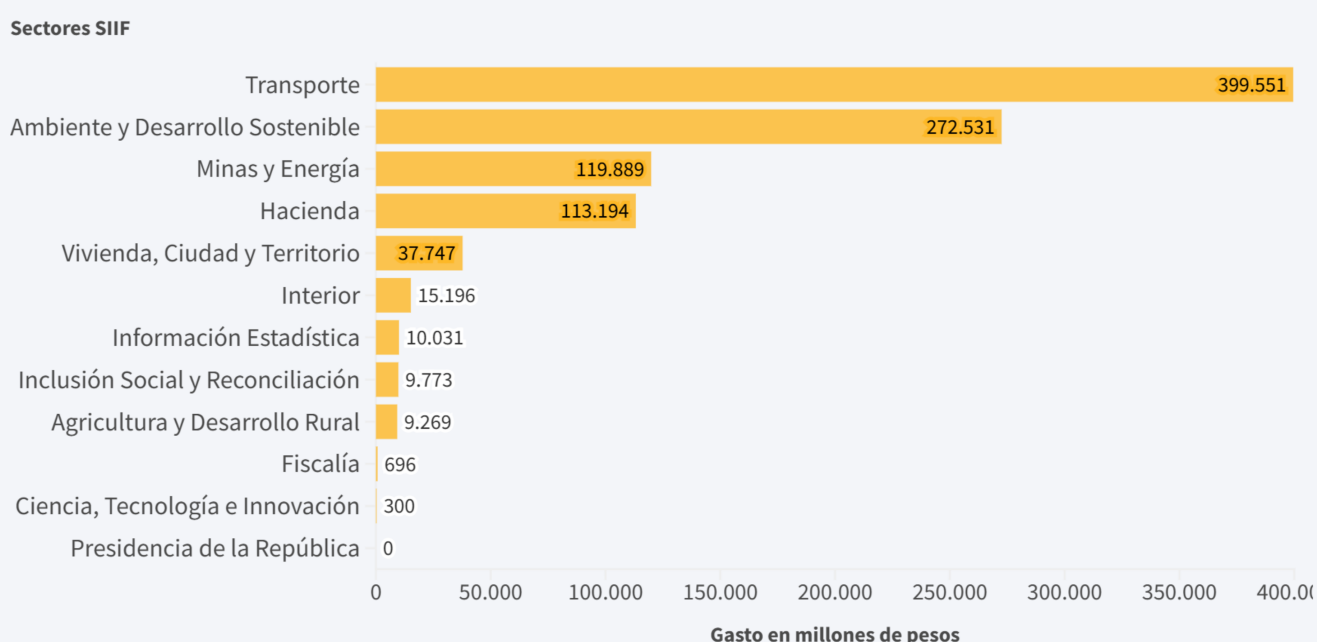
El presente reporte se elabora con base en la información consolidada por el Sistema MRV de financiamiento climático, operado por el DNP. La clasificación del financiamiento responde a un enfoque funcional, que incluye tanto proyectos que identifican explícitamente su relación con el cambio climático, como aquellos que, por su orientación sectorial o 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. La fuente principal de información es el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF Nación), que permite rastrear la inversión de las entidades del orden nacional ejecutoras de recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Recursos asociados al cambio climático

Para la vigencia 2023, las obligaciones de inversión ejecutadas por entidades y órganos del orden nacional con cargo al Presupuesto General de la Nación (PGN) ascendieron a 59,39 billones de pesos, distribuidas en 36 sectores y 228 unidades ejecutoras. De este total, el Sistema MRV de financiamiento climático identificó recursos asociados al cambio climático por 988,18 mil millones de pesos, equivalentes al 1,66% de la inversión registrada. Estos recursos se concentraron en 12 sectores, como se evidencia en el gráfico 1, además de 36 unidades ejecutoras y 91 proyectos con registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN).

Gráfico 1. Ejecución del gasto público por sectores SIIF, 2023

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, 2023.

Efectividad de la ejecución presupuestal

En 2023, el gasto de inversión del Gobierno nacional alcanzó compromisos por 75,00 billones de pesos y se causaron obligaciones por 59,39 billones de pesos, lo que representa el 79,2% de los compromisos. Este desempeño refleja una ejecución presupuestal alta en términos relativos, con un nivel significativo de cumplimiento en la etapa de causación del gasto.

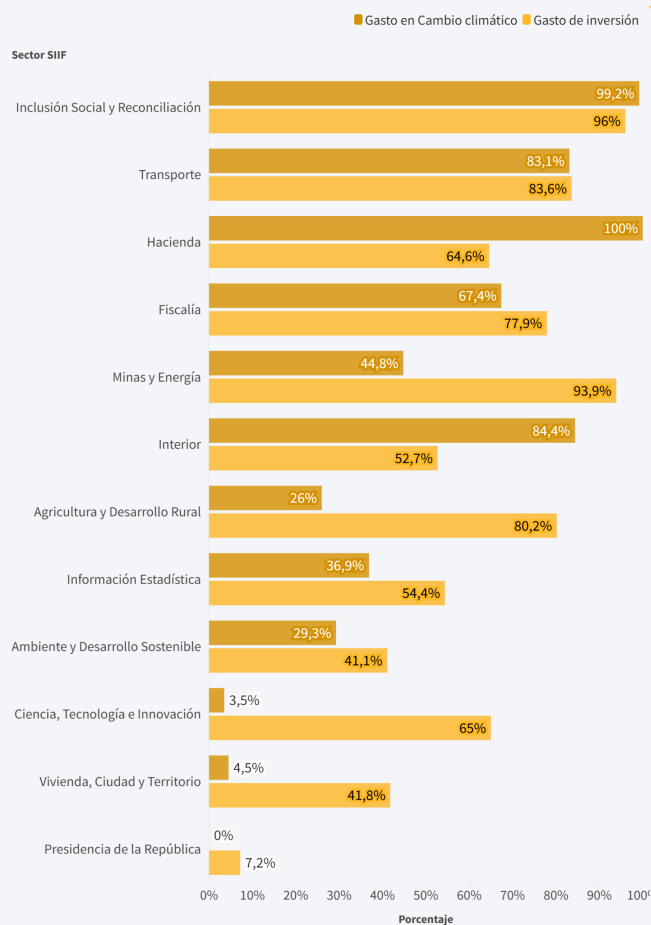
En contraste, el gasto de inversión público asociado a cambio climático evidenció una ejecución considerablemente más baja. Aunque se comprometieron 2,97 billones de pesos, las obligaciones ascendieron a 988.180 millones de pesos, lo que equivale al 35,1% del valor comprometido. Estos resultados reflejan una menor capacidad de ejecución efectiva en los proyectos climáticos frente al promedio del gasto de inversión nacional.

En otras palabras, por cada 100 pesos comprometidos del gasto de inversión, se causaron obligaciones por 79 pesos, mientras que los 21 pesos restantes quedaron como reservas para ser ejecutados en una vigencia futura. En el caso del gasto identificado por el sistema MRV del DNP como asociado al cambio climático, por cada 100 pesos comprometidos, solo 35 pesos se tradujeron en bienes y servicios efectivamente ejecutados durante la vigencia.

En la gráfica 2 se pueden observar desempeños disímiles de la ejecución del ciclo presupuestal entre los gastos generales y los gastos asociados a cambio climático. Por un lado, en solo tres sectores del SIIF —Hacienda (100%), Inclusión Social y Reconciliación (99,2%) e Interior (84,4%)— el nivel de ejecución del gasto climático superó al del gasto de inversión total. Por el contrario, sectores como Presidencia de la República (0%), Ciencia, Tecnología e Innovación (3,5%) y Vivienda, Ciudad y Territorio (4,5%) registraron las menores tasas de ejecución; evidenciaron que, el gasto climático al interior de estas carteras tiene mayores dificultades para convertir un compromiso en una obligación.

Gráfico 2. Ejecución del gasto público por sectores SIIF, 2023

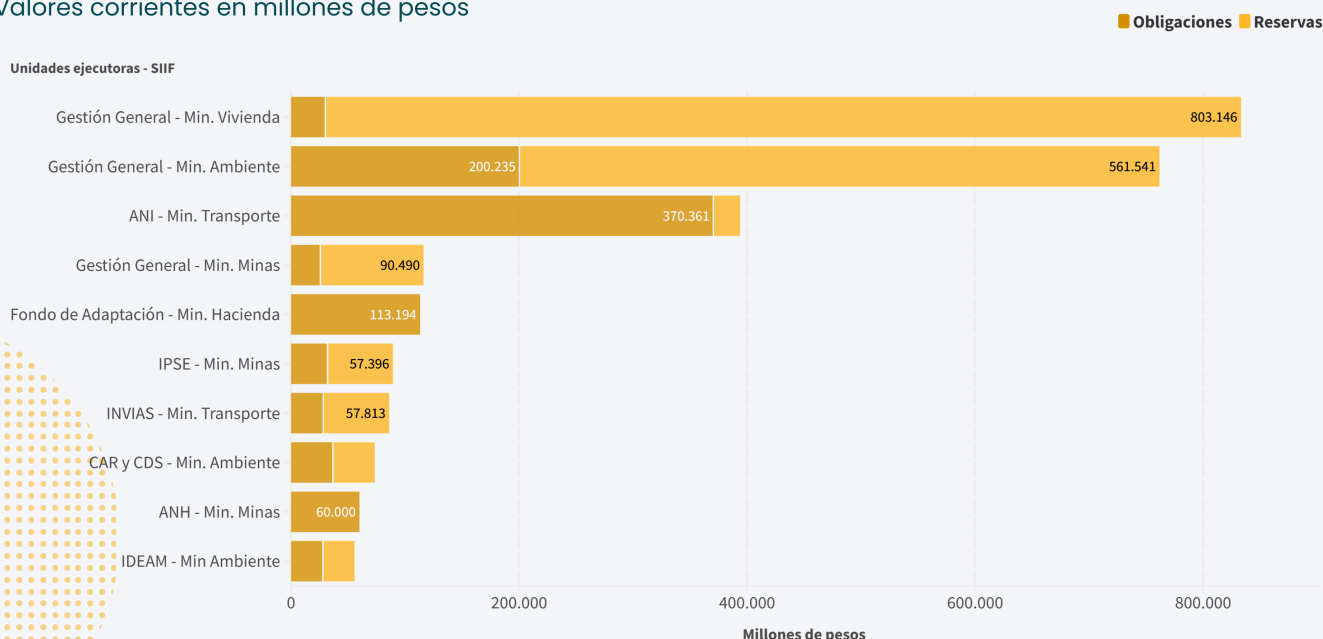
Obligaciones como proporción de compromisos



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – Sistema MRV.
Cálculos propios con base en el reporte de ejecución presupuestal del SIIF Nación, 2023.

Gráfico 3. Ejecución del gasto asociado al cambio climático de las principales diez unidades ejecutoras: obligaciones y reservas presupuestales en 2023

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, 2023.

Una manifestación concreta de las dificultades para transformar compromisos adquiridos en obligaciones, al cierre de la vigencia fiscal, puede leerse, también, a través de la presencia persistente de reservas. En 2023, estas reservas representaron el 64,9% del total comprometido en gasto climático. Esta situación no constituye un hecho aislado: en 2022 y 2021 los niveles fueron de 66% y 63%, respectivamente; indicadores que en todos los casos fueron superiores al promedio nacional.

Si bien las reservas no implican necesariamente ineficiencia, como ya se indicó en el reporte de gasto del año inmediatamente anterior —pues algunas se explican por la estructura multianual de ciertos proyectos o por su complejidad técnica y operativa—, la magnitud del fenómeno plantea desafíos en las fases de ejecución del ciclo de inversión pública climática, a nivel de sector entidad ejecutora.

Durante la vigencia 2023, como indica el gráfico 3, las mayores concentraciones de reservas climáticas se registraron en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ambos en la categoría de gestión general. Estas dos entidades concentraron el 75% de los compromisos no obligados. Este patrón sugiere la conveniencia de profundizar el análisis institucional y técnico en estas entidades, para identificar con mayor precisión los factores que están limitando la ejecución.

Financiamiento climático por entidades del Gobierno nacional

En 2023, cuatro carteras concentraron cerca del 80% del gasto climático del país: Transporte (40,4%), Ambiente y Desarrollo Sostenible (27,6%), Minas y Energía (12,1%), Vivienda, Ciudad y Territorio (15%) y Hacienda (11,4%).

Los recursos públicos de las entidades del orden nacional se distribuyeron en los tres objetivos climáticos, como resalta la gráfica 4, en donde *mitigación* (45,5%) fue más destacado, seguido por *adaptación* (33,3%), y *acciones combinadas de mitigación y adaptación* (21,2%).

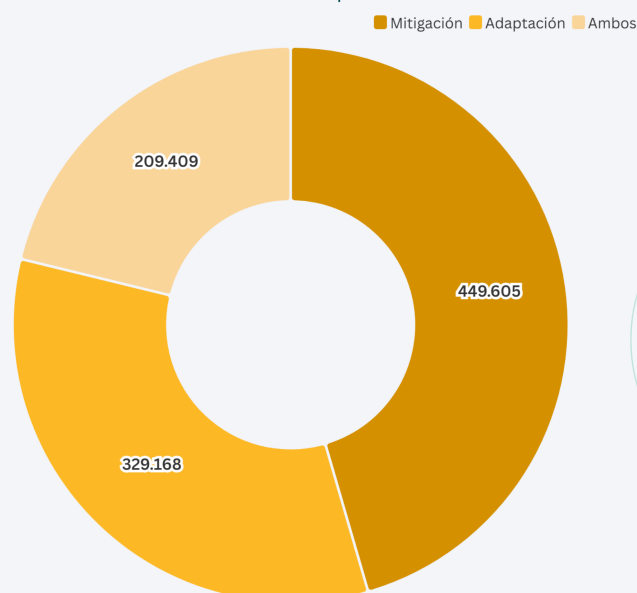
No obstante, se evidenció un patrón de especialización sectorial en el financiamiento climático, expresado en tres tendencias clave según el tipo de acción priorizada por cada cartera, como se observa en la gráfica 5.

Primera tendencia

En 2023, la mitigación climática se asistió a través de los recursos provenientes de sólo dos sectores: Minas y Energía (22,4%) y Transporte (77,6%). 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, 2023

Valores corrientes en millones de pesos



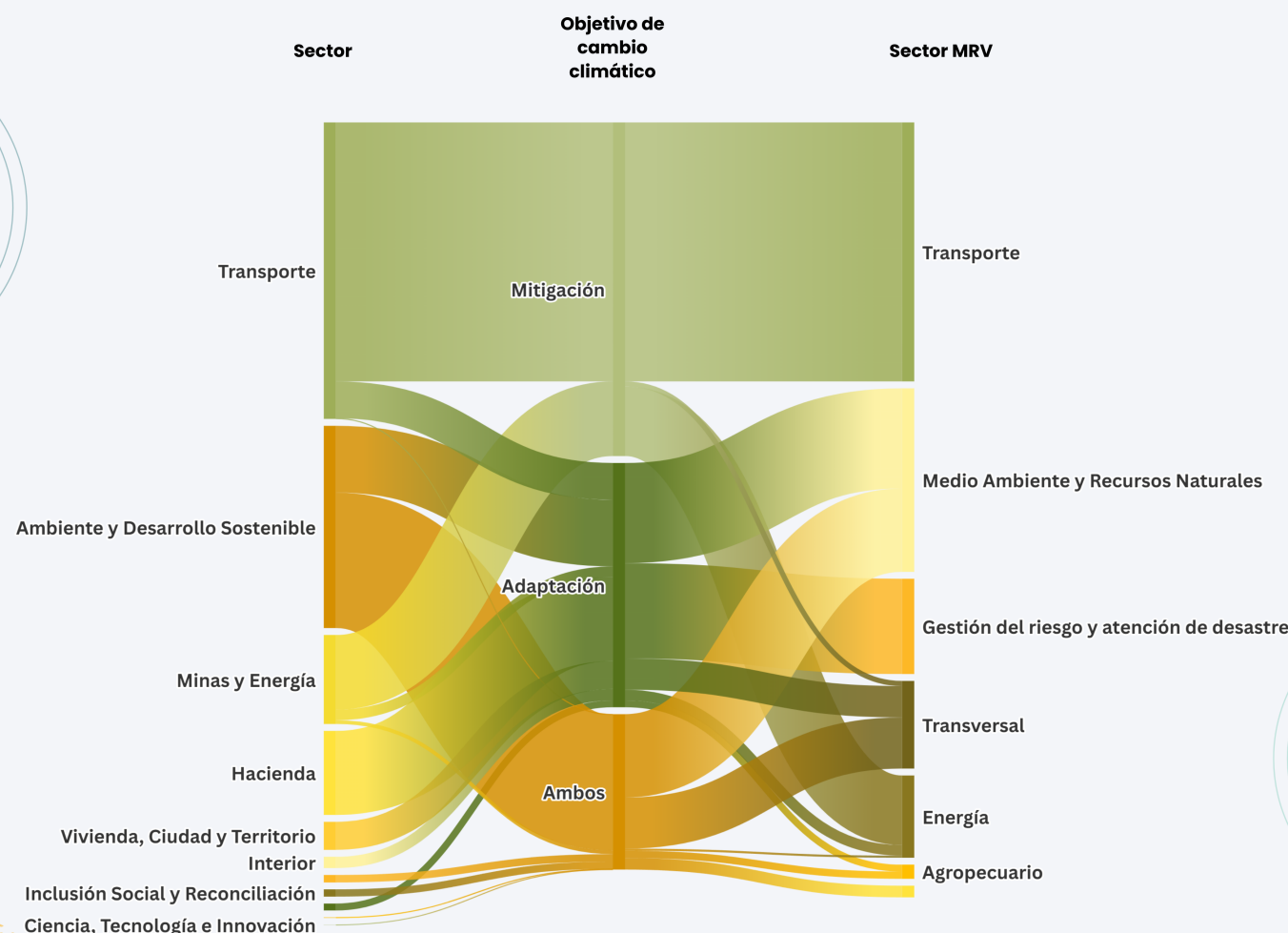
Fuente: Departamento Nacional de Planeación – Sistema MRV.
Cálculos propios con base en el reporte de ejecución presupuestal del SIIF Nación, 2023.

Segunda tendencia

La adaptación al cambio climático estuvo liderada por las carteras de Hacienda (34,4%), Ambiente y Desarrollo Sostenible (27,3%) y Transporte (15,1%). Los proyectos de la cartera de Hacienda se activaron para reconstruir infraestructura y atender las personas víctimas del fenómeno climático de La Niña en el 2010-2011, en el marco del CONPES 3776 de 2013. Igualmente, la cartera de Transporte destinó recursos etiquetados como *adaptación* para la restauración de ecosistemas degradados del Canal del Dique. Los proyectos de *adaptación* del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fueron mucho más amplios. Se centraron, al igual que en el 2022, 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.

Gráfica 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, 2023.

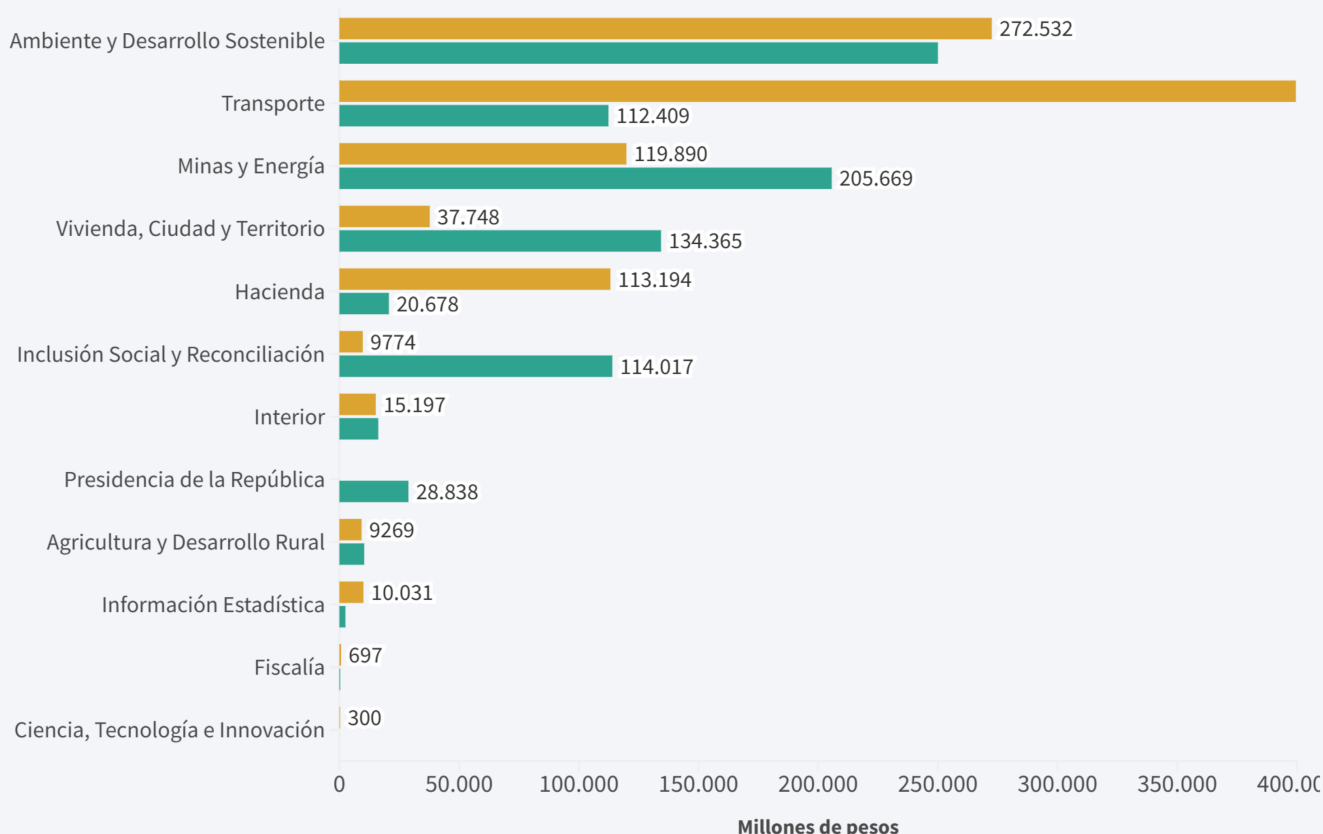
Comparación entre el 2022 y 2023

Gráfico 6. Gasto asociado a cambio climático, 2022-2023

Valores corrientes en millones de pesos

■ 2023 ■ 2022

Sector SIIF



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – Sistema MRV. Cálculos propios con base en el reporte de ejecución presupuestal del SIIF Nación, 2023.

En 2023, el gasto público asociado al cambio climático alcanzó los 988 mil millones de pesos, con un aumento del 10,34 % frente a los 895 mil millones de 2022. Este crecimiento fue liderado por los sectores de Transporte y Hacienda, con variaciones del 255 % y 445 %, respectivamente, mientras que Vivienda y Minas redujeron su gasto climático en 71,9 % y 41,7 %.

Este relevo sectorial modificó la orientación del financiamiento climático: en 2022, la distribución fue equilibrada entre mitigación (34,5 %), adaptación (30,6 %) y acciones combinadas (34,8 %); en 2023, la mitigación concentró el 45,5 % del gasto, frente al 33,3 % en adaptación y 21,2 % en intervenciones duales.

Se identifican dos patrones estructurales: primero, persiste una especialización sectorial del gasto; el Ministerio de Ambiente mantiene el liderazgo en actividades de adaptación, mientras que el sector minero-energético se concentra en mitigación, especialmente a través de proyectos de generación eléctrica y transporte.

Segundo, continúa la baja ejecución del gasto climático, evidenciada en la elevada proporción de reservas presupuestales. En 2022, estas se concentraron en Hacienda, Vivienda y Ambiente; en 2023, en Vivienda, Ambiente y Minas. En ambos años, los niveles de compromisos no causados superaron el promedio nacional, lo que evidencia desafíos en las fases de ejecución del ciclo de inversión pública climática.

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 correspondiente a la vigencia 2023, para las entidades del orden nacional. La información presentada SIIF.

En dicho año, las obligaciones de inversión ejecutadas con cargo al PGN, vinculadas a cambio climático, ascendieron a **988,18 mil millones de pesos, equivalentes al 1,66 % de la inversión total registrada**. Esta participación se concentró principalmente en los sectores de Transporte (399,55 mil millones de pesos) y Ambiente y Desarrollo Sostenible (272,53 mil millones).

Respecto a la ejecución presupuestal, la efectividad en la ejecución de los compromisos de inversión general fue del **79,2 %**, mientras que en el caso del gasto asociado a cambio climático, dicha efectividad alcanzó el **35,1 %**.

Las acciones de *mitigación* se concentraron en proyectos de generación eléctrica en zonas no interconectadas y en intervenciones de rehabilitación, construcción y mantenimiento de la red férrea nacional. Por su parte, las iniciativas de *adaptación* se enfocaron en el fortalecimiento de la resiliencia hídrica, mediante inversiones en acceso a agua potable, tratamiento de aguas residuales, restauración de ecosistemas y conservación de recursos naturales.

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).