

Trazadores presupuestales y transparencia del financiamiento climático

Contenido

Introducción.	3
Contexto internacional.	4
Contexto nacional.	5
Seguimiento de recursos del Presupuesto General de la Nación.....	7
1. Metodología.....	7
2. Resultados.	8
Conclusiones.	13
Bibliografía.	14
Anexo 1. Listado de proyectos de inversión.	15

Introducción

Transparencia por Colombia (TPC) viene aunando esfuerzos desde 2020 para fortalecer el enfoque anticorrupción en la gestión de los recursos naturales en el país. Gracias a ello, en 2023 firmó el Acuerdo Marco de Entendimiento con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) para las vigencias 2023 y 2024, que establece las bases generales de cooperación mutua y entendimiento para el fortalecimiento del enfoque anticorrupción en la gestión administrativa y misional del MADS y del sector ambiente en general. Dentro de los ejes priorizados por las partes se encuentra la identificación de posibles riesgos de corrupción y medidas para su mitigación, dentro de una Ecorregión priorizada por el MADS.

En este contexto, durante 2023 se elaboró un primer acercamiento sobre las diferentes fuentes de financiación y gestión de los recursos dirigidos a la acción climática en Colombia, a partir del cual se hizo énfasis en la identificación de riesgos en estos procesos. A partir de este análisis, el presente documento responde a la actividad 2 del objetivo 2 para el año 2024 del acuerdo de subvención firmado por Transparencia Internacional y Transparencia por Colombia para la implementación del Programa de Integridad de la Gobernanza Climática, a saber: elaborar recomendaciones específicas para fortalecer la transparencia de los datos presupuestarios y la rendición de cuentas en la gestión de los fondos climáticos.

Teniendo en cuenta dicho objetivo, este documento se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta un contexto internacional alrededor del seguimiento de la financiación climática; posteriormente se aterriza este tema a nivel nacional, destacando el papel que desempeñan los trazadores presupuestales y las debilidades que se han identificado en la literatura; en tercer lugar, se presenta el análisis de tres trazadores presupuestales relevantes en materia de financiamiento climático y, finalmente, se proponen algunas conclusiones y recomendaciones para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de estos fondos públicos.

Contexto internacional

Teniendo en cuenta la creciente movilización de recursos económicos para la implementación de acciones climáticas, es fundamental enfrentar la amenaza que representa la corrupción como un fenómeno que puede socavar la posibilidad de que los países alcancen sus metas en materia de cambio climático y protección ambiental. En este sentido, es central garantizar que los flujos económicos, internacionales y nacionales, contemplen criterios de integridad, rendición de cuentas, transparencia y métodos de evaluación alrededor de la efectividad de la implementación de las políticas públicas (Transparency International, 2022).

Con este fin, algunas medidas de buena gobernanza implican que los fondos climáticos y los proyectos incluyan la publicación de los presupuestos, flujos económicos y otros datos financieros relevantes, así como también la implementación de sistemas de seguimiento y monitoreo que permitan identificar alertas de forma oportuna.

En este marco existen experiencias internacionales que presentan hallazgos muy importantes alrededor de la gobernanza climática y, en particular, de la gobernanza del financiamiento climático. En este sentido, Transparency International Bangladesh (2024) identifica múltiples desafíos en el acceso a los recursos de fondos internacionales, específicamente aquellos provenientes del *Green Climate Fund* – GCF. En general, se identifica que los recursos de este fondo se asignan prioritariamente a Entidades Internacionales Acreditadas (*International Accredited Entities*), lo que limita el acceso por parte de las Autoridades Nacionales Designadas (*National Designated Authorities*). Esto socava el proceso de fortalecimiento institucional de los países y, además, deja de lado sus prioridades nacionales.

En materia del monitoreo de la financiación climática, en Bangladesh se identificaron desafíos como la falta de transparencia y rendición de cuentas, pues las agencias implementadoras no divulgan información completa sobre los proyectos que desarrollan en el país. De igual manera, se identificó que no existe claridad sobre los gastos por parte de las entidades ejecutoras (Transparency International Bangladesh, 2024).

El análisis del caso de Bangladesh coincide con el realizado por Transparency International Pakistan (2024) en el sentido de que existe una problemática que afecta principalmente a países altamente vulnerables al cambio climático: éstos no solo se tienen que enfrentar a las graves consecuencias de fenómenos climáticos, sino que la limitada financiación internacional se presenta a través de la Ayuda Internacional al Desarrollo (*International Development Assistance*) o de proyectos financiados con deuda. Al priorizar los préstamos sobre las subvenciones se pone a los países en una situación de mayor vulnerabilidad y desigualdad.

El caso de Pakistán también llama la atención por las áreas grises en materia de gobernanza que se produjeron como consecuencia del traslape entre la creación reciente del marco institucional relacionado con el cambio climático y la institucionalidad preexistente alrededor de la gestión de desastres. Esto es relevante ya que estas áreas grises resultaron en “asignaciones de recursos desalineadas, dependencias institucionales, duplicación del trabajo y opacidad en la toma de decisiones” (Transparency International Pakistan, 2024, p. 11). En última instancia, estas

tensiones relacionadas con el diseño institucional que emergen a nivel doméstico pueden afectar el logro de los resultados esperados.

De esta forma, a nivel internacional no solo persisten debilidades alrededor de la estructura de gobernanza que rige el flujo de fondos internacionales hacia países vulnerables, sino también desafíos específicos en materia de la divulgación de datos presupuestarios y sobre los proyectos que se implementan en estos países, los cuales pueden limitar la eficacia del gasto en el cumplimiento de los objetivos climáticos. De aquí la importancia de generar instrumentos que faciliten el seguimiento y monitoreo de los fondos relacionados con el financiamiento climático.

Contexto nacional

Los trazadores presupuestales son un instrumento para identificar y visibilizar los recursos que se destinan hacia temáticas particulares o para atender las necesidades de grupos poblacionales específicos (Guerrero, et.al., 2022). Estos operan a partir del etiquetado de las partidas presupuestales que responden a los distintos objetivos y prioridades que se establecen en materia de política pública. Por esta razón, tienen el potencial de constituirse como una de las principales herramientas para garantizar el seguimiento de los recursos económicos que se dirigen al cumplimiento de las metas que se propuso el país en materia de cambio climático. A continuación, se describen algunos referentes generales sobre los trazadores y, en particular, aquellos relacionados con el sector ambiental.

En Colombia se han implementado más de 20 trazadores presupuestales, los cuales tienen diversos objetivos. Particularmente, con base en la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, se crearon tres trazadores: el trazador de grupos étnicos (art. 219), el trazador especial de construcción de paz (art. 220) y el trazador para la equidad de la mujer (art. 221). En el caso de los dos primeros, la normativa es explícita en mencionar que estos trazadores presupuestales deben identificar las partidas tanto de funcionamiento como de inversión, de tal manera que fortalezca la transparencia sobre todos los recursos del presupuesto nacional asignados para tal fin.

Por su parte, en materia ambiental se debe destacar que en el marco del documento CONPES 4021 de 2020 se estableció como una de las principales líneas de acción la implementación de medidas con el fin de fortalecer el seguimiento de las inversiones orientadas al cumplimiento de la Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques. Asimismo, en el marco del Sistema Nacional de Cambio Climático y su Comité de Gestión Financiera se resaltó la importancia de hacer seguimiento a las inversiones en esta materia a través de trazadores presupuestales.

La necesidad de identificar los recursos que se destinan a temáticas específicas es persistente. Por ejemplo, más recientemente a través del Acto Legislativo 01 de 2023 se reconoció al campesinado como sujeto de especial protección constitucional por lo cual, además, se definió la obligación de implementar un trazador presupuestal que permita hacer seguimiento a las

inversiones que están dirigidas a atender las necesidades de la población campesina en las zonas rurales y rurales dispersas (Congreso de la República, 2023). Esto evidencia la importancia vigente de los trazadores presupuestales como instrumentos para facilitar el seguimiento de los recursos públicos que se invierten en determinados temas transversales que son de gran relevancia para los diferentes gobiernos nacionales.

Como consecuencia de lo anterior, el artículo 361 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 estableció la obligación de definir una metodología para la creación e implementación de trazadores presupuestales, tarea que quedó a cargo del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación.

Ahora bien, a pesar de la proliferación de trazadores presupuestales, existen factores que limitan su eficacia en el fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas sobre el destino de los recursos públicos. Al respecto, Guerrero et.al (2022) identifican debilidades generales, tales como:

- La calidad de la información depende del reporte manual por parte de los funcionarios encargados de identificar los recursos que se asignan a cada temática.
- Existen riesgos de contabilizar en los trazadores gastos que no deberían estar reportados, así como también excluir partidas que sí deberían estar dentro de los trazadores.
- Teniendo en cuenta que en Colombia la información fluye desde las entidades ejecutoras del presupuesto hacia las autoridades presupuestales (enfoque *bottom-up*) se pueden generar inconsistencias en el etiquetado que lleven a subestimar o sobreestimar el gasto.
- El acceso a la información consolidada de los trazadores presupuestales es limitado y su uso no es frecuente en los procesos de toma estratégica de decisiones.

Estas debilidades se pueden profundizar en el tiempo a medida que surgen nuevas necesidades de identificar el presupuesto asignado a diferentes temáticas, lo que implicaría una carga adicional en el reporte que realizan las unidades ejecutoras del presupuesto.

Adicionalmente, Rodríguez & Martínez (2022) identifican que, a pesar de la implementación del trazador de construcción de paz y otros esfuerzos para fortalecer el seguimiento de los recursos, persisten condiciones que dificultan la transparencia y acceso a la información sobre la financiación del Acuerdo Final de Paz, lo cual puede tener implicaciones en la pérdida de eficiencia del gasto, obstáculos para establecer su trazabilidad y una menor rendición de cuentas sobre el estado de implementación del Acuerdo.

En suma, a pesar de que Colombia tiene una amplia experiencia en la implementación de trazadores presupuestales, existen condiciones de base que limitan la eficacia de los trazadores como instrumento que garantice el seguimiento completo de los recursos públicos que se destinan a temáticas transversales. Abordar estas debilidades es particularmente relevante en un contexto en el que se moviliza una cantidad significativa de recursos económicos para la implementación de acciones climáticas.

Seguimiento de recursos del Presupuesto General de la Nación

En este apartado se presenta el análisis de tres trazadores presupuestales que están ligados con políticas públicas centrales para el financiamiento climático.

1. Metodología

El análisis sobre el seguimiento a la financiación climática se realizó a partir de tres políticas transversales: i) Cambio Climático, ii) Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques, y iii) Gestión del Riesgo de Desastres. Con el objetivo de profundizar sobre el seguimiento a los recursos públicos asignados a estas políticas, se identificaron múltiples fuentes de información sobre presupuesto, proyectos de inversión y contratación pública.

En primer lugar, se recopiló la información disponible en MapalInversiones, en donde se registran los proyectos de inversión que se encuentran asociados a cada una de las políticas transversales y que contaban con apropiaciones para 2023. Asimismo, con el objetivo de complementar la información de estas bases de datos, se consolidaron otras variables disponibles en la base general de Datos Básicos de Proyectos, tales como: i) valor total del proyecto, ii) tipo de proyecto, en donde se identifica el origen de los recursos (Presupuesto General de la Nación, Sistema General de Regalías y recursos territoriales), y iii) número de beneficiarios. A partir de estas variables adicionales, se seleccionaron solo aquellos proyectos de inversión que estaban financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación – PGN.

En segundo lugar, con la información de los proyectos de inversión de cada política transversal que estaban financiados con recursos del PGN, se complementaron estos datos con la partida presupuestal específica que se asignó en 2023 a partir de la información disponible en dos fuentes: i) el sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI, en donde se registra el detalle del esquema financiero de los proyectos, y ii) los reportes de ejecución presupuestal acumulada con corte a diciembre de 2023 que publica el Ministerio de Hacienda, pues allí se registran las apropiaciones definitivas de cada proyecto de inversión.

De esta manera, se consolidó una base de datos con los proyectos de inversión asociados con las tres políticas transversales que tenían recursos del PGN asignados en la vigencia 2023 (ver *Anexo 1*).

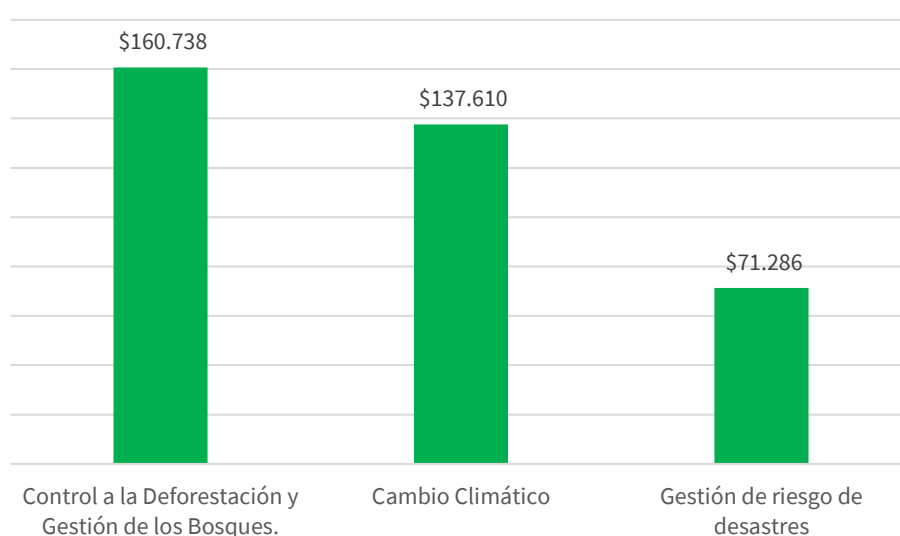
Una vez consolidada la información de los proyectos, se cruzaron los datos con la información disponible en SECOP I y II tomando como llave el identificador del Código BPIN. Si bien este cruce arrojó resultados importantes, dadas las deficiencias en el diligenciamiento de la información de los contratos en SECOP también se utilizaron otras estrategias con el fin de obtener un panorama más completo de los datos contractuales. En este sentido, se utilizaron cadenas de texto de los nombres de los proyectos de inversión con el fin de identificar coincidencias respecto al detalle del objeto de los contratos registrados en SECOP.

De esta forma, se identificó, por un lado, un universo de 27 proyectos de inversión que se encuentran vinculados con algunas de las tres políticas transversales y, por otro, 44 contratos públicos firmados en 2023 que se encuentran relacionados con 9 proyectos.

2. Resultados

A partir del proceso anterior, se identificaron un total de 27 proyectos de inversión a los cuales se les asignaron un total de \$366.416 millones en el PGN 2023. La política de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques fue la que más registró proyectos de inversión (16), seguida de la política de Cambio Climático (8) y, en último lugar, la de Gestión del Riesgo de Desastres (4)¹. El monto de los recursos que se asignaron a cada política transversal sigue esta misma distribución, tal y como se observa en la *Gráfica 1*.

Gráfica 1. Asignación presupuestal 2023 de los proyectos de inversión según la política transversal (Cifras en millones).



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del DNP.

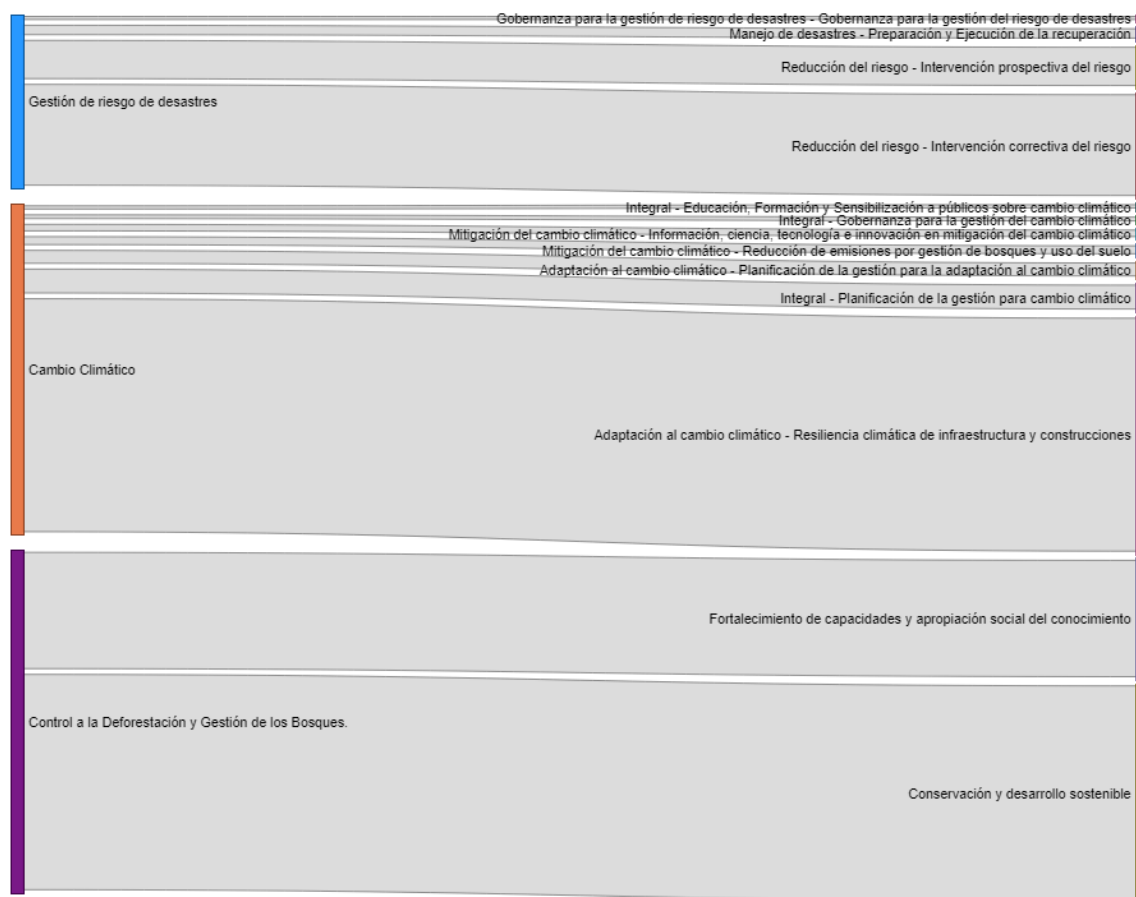
Esto es llamativo principalmente por la baja asignación de presupuesto dirigido a la gestión del riesgo de desastres teniendo en cuenta el contexto de emergencias que atravesó el país en 2023. Esto señala una debilidad del trazador de esta política transversal ya que al registrar solo la información del presupuesto de inversión no logra capturar los datos sobre el presupuesto de las transferencias que se realizan a instrumentos importantes, como el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD, pues estos rubros se registran como parte del presupuesto de funcionamiento de la entidad. Al respecto, es importante señalar que el monto de las transferencias asignadas al FNGRD en 2023 superó los \$2 billones.

Además de la distribución de los recursos de acuerdo con las políticas en general, la desagregación del presupuesto de acuerdo con las dimensiones específicas a las que se asignaron

¹ Es importante anotar que un proyecto de inversión, por valor de \$3.217.032.000, aparece registrado en dos trazadores presupuestales: en el de Control a la Deforestación y en Cambio Climático.

los recursos permite tener una mejor aproximación a los objetivos de política pública que se priorizaron durante 2023 (véase la *Gráfica 2*).

Gráfica 2. Magnitud de las asignaciones presupuestales 2023 según la política transversal y las dimensiones financiadas.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del DNP.

Como se ve, la mayor parte del presupuesto para el control a la deforestación se orientó a proyectos de conservación y desarrollo sostenible, lo que incluye acciones específicas de rehabilitación y restauración de las áreas y ecosistemas afectados por la deforestación. Estos proyectos fueron implementados por entidades públicas de diferente naturaleza, tales como Parques Nacionales Naturales, Ministerio de Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales y Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, lo que evidencia la importancia de la coordinación de acciones entre diferentes entidades con el fin de utilizar eficazmente los recursos públicos de tal manera que permita alcanzar los objetivos de política pública.

En el caso de las dimensiones priorizadas en las políticas de cambio climático y gestión del riesgo, el presupuesto se orientó a la construcción de infraestructura para la adaptación al cambio climático e intervenciones correctivas del riesgo de desastres, respectivamente. Sin embargo, en

ambos casos los recursos se asignaron a grandes proyectos de inversión ejecutados por el Fondo de Adaptación, en el caso de la política de cambio climático, y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, en el caso de la política de gestión del riesgo.

A nivel de entidades ejecutoras de los proyectos de inversión, la *Tabla 1* presenta las entidades que concentraron el 93,2% del total de los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados en la vigencia 2023 a las tres políticas transversales.

Tabla 1. Principales entidades ejecutoras del presupuesto asignado en 2023 a las políticas transversales.

Entidad ejecutora	Valor asignación presupuestal 2023	% del total de la asignación 2023
Fondo de Adaptación	\$113.194.332.843	30,62%
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	\$86.800.954.669	23,48%
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	\$53.286.298.901	14,42%
Parques Nacionales Naturales de Colombia	\$34.776.888.300	9,41%
Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas – Nasa Ki We	\$18.000.000.000	4,87%
Fondo Nacional Ambiental – FONAM	\$15.780.294.482	4,27%
Corporación Autónoma Regional de Sucre – CARSUCRE	\$15.032.364.648	4,07%
Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge – CORPOMOJANA	\$7.685.192.000	2,08%

Fuente: Elaboración propia con base en la información del DNP.

En general, algunas de estas entidades se caracterizan por emplear regímenes especiales en materia de contratación pública, lo cual, como se verá en detalle más adelante, representa un riesgo de corrupción significativo como consecuencia de la opacidad de la información.

Particularmente, el Fondo de Adaptación es la entidad pública a la que se asignaron más recursos públicos en 2023, los cuales están relacionados con un solo macroproyecto de inversión denominado “Reconstrucción De Zonas E Infraestructuras Afectadas Por La Ocurrencia Del Fenómeno De La Niña 2010-2011”. Este proyecto registrado en 2019 es la reformulación de un proyecto de inversión registrado inicialmente en 2011 bajo el título de “Construcción y Reconstrucción de las Zonas Afectadas por la Ola Invernal – Decreto 4580 de 2010”. Esto permite plantear la inquietud frente a la calidad de los proyectos de inversión a los que se asignan los recursos del PGN, en tanto no es evidente el planteamiento de objetivos y resultados lo suficientemente acotados de tal manera que permitan cerrar los proyectos y, posteriormente, evaluar su desempeño.

Ahora bien, el cruce de la información de proyectos de inversión y la contratación pública asociada a éstos arroja hallazgos importantes en materia de la trazabilidad integral de los recursos que se asignan al financiamiento climático. En este sentido, de los 27 proyectos de inversión que tenían asignación en el PGN 2023, solo se identificaron 9 proyectos con contratos

asociados en este año. Frente a estos 9 proyectos se registraron 44 contratos por un valor total con adiciones de \$143.662 millones.

Este hallazgo es más significativo si se tiene en cuenta el valor de la asignación presupuestal sobre la cual no se tiene registro de la trazabilidad a nivel de contratos (véase la *Tabla 2*).

Tabla 2. Comparación de los proyectos con y sin contratos asociados en 2023.

# proyectos CON contratos asociados en 2023	Valor de la asignación presupuestal 2023	# proyectos SIN contratos asociados en 2023	Valor de la asignación presupuestal 2023
9	\$91.023.018.517	18	\$275.393.412.727

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del DNP y SECOP I y II.

La Tabla anterior muestra una primera brecha significativa en la trazabilidad de los recursos ya que no se logra identificar la forma como se ejecutó el 75,2% del total de los recursos asignados en 2023 a proyectos de inversión relacionados con las políticas transversales. Es decir, esto evidencia la pérdida de trazabilidad en el paso de proyectos de inversión a los datos de contratación pública, lo cual limita, no solo el control ciudadano sobre los productos de cada proyecto, sino también la posibilidad de identificar otros potenciales riesgos de corrupción en la ejecución de los recursos públicos.

Respecto a los proyectos sobre los cuales no se encontraron contratos registrados en SECOP, es importante destacar que la mayor parte de estos son ejecutados por entidades que utilizan regímenes especiales de contratación, tales como el Fondo de Adaptación y la UNGRD (véase *Tabla 3*). Esto genera riesgos de corrupción no solo por la opacidad de la información sobre la ejecución de los recursos, sino también por la discrecionalidad que otorga a los tomadores de decisiones.

Tabla 3. Entidades ejecutoras de proyectos que no registran contratos en SECOP.

Entidad ejecutora	Asignación presupuestal 2023
Fondo Adaptación	\$113.194.332.843
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	\$53.286.298.901
Parques Nacionales Naturales de Colombia	\$34.776.888.300
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	\$19.629.698.151
Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas Nasa Ki We	\$18.000.000.000
Fondo Nacional Ambiental – FONAM	\$15.780.294.482
Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge – CORPOMOJANA	\$4.468.160.000
Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Choco – CODEHOCÓ	\$3.926.500.591

Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge - CVS	\$3.452.670.000
Corporación Autónoma Regional de Nariño – CORPONARIÑO	\$2.640.280.000
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonia - CDA	\$2.619.251.799
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial la Macarena – CORMACARENA	\$1.827.867.660
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia – CORPOAMAZONÍA	\$1.791.170.000
TOTAL	\$275.393.412.727

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del DNP y SECOP I y II.

Asimismo, es importante destacar que, respecto a la información que se logró encontrar, el monto de los contratos que se identificaron difiere del valor del presupuesto asignado en 2023, tal y como se presenta en la siguiente *Tabla*.

Tabla 4. Valor asignación de proyectos y contratos asociados en 2023.

Proyecto	Valor presupuesto 2023	Valor contratos con adiciones 2023
Fortalecimiento De Acciones Para La Gestión Integral Del Agua Como Base Del Ordenamiento Territorial Sostenible En La Mojana Antioquia, Bolívar, Córdoba, Sucre (202300000000373)	\$56.171.256.518	\$114.635.217.384
Restauración De Áreas Deforestadas En Jurisdicción De Carsucre, Sucre (2022011000081)	\$11.987.095.610	\$15.505.320.428
Fortalecimiento De La Gestión De Cambio Climático En La Planeación Sectorial Y Territorial Nacional (2017011000200)	\$11.000.000.000	\$4.901.544.046
Mantenimiento De Plantaciones En Proceso De Restauración Del Ecosistema De Bosque Seco Tropical En Jurisdicción De Carsucre Sucre (202300000000379)	\$3.045.269.038	\$4.109.808.433
Instalación De Estufas Ecoeficientes Móviles En Los Municipios De La Jurisdicción De Corpochivor Boyacá (202300000000094)	\$2.503.780.842	\$197.838.444
Restauración De Los Ecosistemas Marino Costeros Y Bosque Seco, En El Archipiélago De San Andrés Y Providencia (202300000000058)	\$2.191.150.612	\$203.515.852
Restauración De Áreas De Interés Hídrico Y Ambiental En Los Municipios De El Tambo, Suarez, Morales, Cajibío, Buenos Aires Y Timbío En El Departamento Del Cauca (202300000000366)	\$1.760.000.000	\$1.757.999.162
Rehabilitación Ecológica Participativa En La Ronda Hídrica Del Rio El Corual, Municipios De Dibulla Y Riohacha - La Guajira (202300000000188)	\$1.213.575.897	\$1.213.230.352
Instalación De Estufas Ecoeficientes En Las Áreas Rurales De La Jurisdicción De Corpoguavio Cundinamarca (202300000000376)	\$1.150.890.000	\$1.138.389.998
TOTAL	\$91.023.018.517	\$143.662.864.099

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del DNP y SECOP I y II.

Esta diferencia se explica principalmente porque existen convenios de cooperación con entidades que aportan una contrapartida para la implementación de acciones en conjunto con las entidades ejecutoras. Teniendo en cuenta esto, a pesar de que en algunos casos se encontraron los contratos por el valor total de la asignación de los proyectos, existen otros proyectos sobre los cuales solo se encontró información parcial de los contratos asociados, aún cuando la ejecución presupuestal durante esta vigencia fiscal estuvo cerca del 100%.

En este punto, se evidencia que, a pesar de que los trazadores permiten obtener información de las asignaciones presupuestales que destinan diferentes entidades a atender el cambio climático, persisten obstáculos alrededor de la posibilidad de identificar el presupuesto asignado, los proyectos y los contratos relacionados con estos objetos de gasto. Por lo tanto, es necesario robustecer la información que contienen estos trazadores con el fin de consolidarlos como un instrumento central para el seguimiento y monitoreo integral de los fondos relacionados con el financiamiento climático.

Conclusiones

A partir del ejercicio de revisión de los datos sobre tres políticas transversales claves para el financiamiento climático, es posible identificar múltiples barreras que limitan la trazabilidad de los datos presupuestarios en esta materia.

En general, se debe destacar que los trazadores sirven para obtener una mirada transversal en tanto permite rastrear los recursos que entidades de diferente naturaleza y orden territorial destinan a determinados objetivos de política pública. Sin embargo, existen profundas debilidades que limitan la utilidad de los trazadores, no solo como herramienta para el seguimiento de los recursos, sino también como instrumento para la toma estratégica de decisiones. Algunas de estas debilidades se refieren a:

- En las políticas transversales solo se identifican los recursos de inversión, lo que excluye una proporción significativa que se registra en el gasto de funcionamiento de las entidades, tales como transferencias a fondos extrapresupuestales.
- Las transferencias a este tipo de fondos no solo escapan a nivel de los recursos que se registran en las políticas transversales, sino que también limitan la trazabilidad sobre la forma como son ejecutadas a nivel contractual.
- El uso de regímenes especiales por parte de las entidades ejecutoras representa uno de los principales obstáculos para la trazabilidad de los recursos a nivel contractual.

Finalmente, es importante destacar que es necesario evaluar la calidad del gasto asignado a proyectos de inversión en los que no es evidente la forma como están acotados sus resultados, de tal manera que sea posible mejorar la efectividad de la inversión de los recursos públicos.

Bibliografía

Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2020). *CONPES 4021. Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4021.pdf>

Congreso de la República. (2023). *Acto Legislativo 01 de 2023. Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional*. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213790>

Guerrero, J., Martínez, A., Palacios, L., Quiroga, D. & Ruiz, M. (2022). *Trazadores presupuestales y transparencia fiscal*. GIFT & PNUD. <https://www.jointsdgfund.org/sites/default/files/2022-11/Trazadores%20presupuestales%20y%20Transparencia%20fiscal%20%282022.11.02%29%20-%20v6%20ESP.pdf>

Rodríguez, A. & Martínez, H. (2022). *¿La Paz al Menor Costo? Análisis presupuestal de la implementación de la paz territorial y el sistema integral*. Dejusticia. Documentos, 77. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2022/02/Doc77_Paz_al_Menor_Costo_Web.pdf

Transparency International – Bangladesh. (2024). *Accessing Green Climate Fund (GCF) for Vulnerable Countries like Bangladesh: Governance Challenges and Way Forward*. <https://www.ti-bangladesh.org/images/2024/report/gcf/Full-Report-Green-Climate-Fund-En.pdf?v=1>

Transparency International – Pakistan. (2024). *Financing Climate Action. Enhancing Effectiveness and Transparency in Pakistan's Climate Governance Frameworks*. <https://transparency.org.pk/PUBLICATION/Financing-Climate-Action-Enhancing-Effectiveness-And-Transparency-In-Pakistan's-Climate-Governance-Frameworks.pdf>

Transparency International. (2022). *Corruption-Free Climate Finance. Strengthening multilateral funds*. https://images.transparencycdn.org/images/220406_TI_Report_Corruption_free_climate_finance.pdf

Anexo 1. Listado de proyectos de inversión

Proyecto	Valor asignación 2023	Enlace
Reconstrucción De Zonas E Infraestructuras Afectadas Por La Ocurrencia Del Fenómeno De La Niña 2010-2011. Nacional	\$ 113.194.332.843	Enlace
Fortalecimiento De Acciones Para La Gestión Integral Del Agua Como Base Del Ordenamiento Territorial Sostenible En La Mojana Antioquia, Bolívar, Córdoba, Sucre	\$ 56.171.256.518	Enlace
Fortalecimiento Financiero Para Gestionar El Riesgo De Desastres En La Región De La Mojana - Sucre, Bolívar, Córdoba, Antioquia	\$ 48.579.489.415	Enlace
Recuperación De La Gobernabilidad Para Abordar La Deforestación En Las Áreas Protegidas Y Sus Zonas Colindantes Que Hacen Parte Del Arco De Deforestación En Los Departamentos Del Guaviare, Meta, Caquetá, Putumayo	\$ 34.776.888.300	Enlace
Consolidación De Las Acciones Para La Gestión Social Del Riesgo Por Flujo De Lodo (Avalancha) En Los Departamentos Del Cauca, Huila	\$ 18.000.000.000	Enlace
Administración De Los Recursos Provenientes De La Tasa Por Uso De Agua Para La Protección Y Recuperación Del Recurso Hídrico En Áreas Del Sistema De Parques Nacionales Naturales De Colombia Nacional	\$ 15.780.294.482	Enlace
Contribución A La Gestión Integral Del Bosque En El Núcleo Yaguará II En Los Municipios De Calamar, San Vicente Del Caguán, La Macarena	\$ 12.042.338.476	Enlace
Restauración De Áreas Deforestadas En Jurisdicción De CARSUCRE, Sucre	\$ 11.987.095.610	Enlace
Fortalecimiento De La Gestión De Cambio Climático En La Planeación Sectorial Y Territorial Nacional	\$ 11.000.000.000	Enlace
Implementación De Un Núcleo De Desarrollo Forestal Para La Reducción De La Deforestación En El Municipio De Mapiripán, Meta	\$ 7.587.359.675	Enlace
Rehabilitación De Ecosistemas De Manglar En El Distrito Regional De Manejo Integrado El Encanto De Los Manglares De Bajo Baudó	\$ 3.926.500.591	Enlace
Fortalecimiento Financiero De La Política Nacional De Gestión Del Riesgo De Desastres En El Territorio Nacional	\$ 3.894.209.486	Enlace
Instalación De Estufas Ecoeficientes Fijas Para Familias Rurales Del Municipio De Montería, Córdoba	\$ 3.452.670.000	Enlace
Mantenimiento De Plantaciones En Áreas Con Procesos De Restauración (Cuenca Baja Del San Jorge) En La Jurisdicción De CORPOMOJANA, Sucre	\$ 3.217.032.000	Enlace
Mantenimiento De Plantaciones En Proceso De Restauración Del Ecosistema De Bosque Seco Tropical En Jurisdicción De CARSUCRE, Sucre	\$ 3.045.269.038	Enlace
Implementación De Acciones De Rehabilitación En Ecosistemas Estratégicos De Interés Ambiental En 10 Municipios Priorizados Del Departamento De Nariño	\$ 2.640.280.000	Enlace
Instalación De Estufas Ecoeficientes Móviles En Los Municipios De La Jurisdicción De CORPOCHIVOR Boyacá	\$ 2.503.780.842	Enlace
Restauración De Los Ecosistemas Marino Costeros Y Bosque Seco, En El Archipiélago De San Andrés Y Providencia	\$ 2.191.150.612	Enlace
Restauración Del Manto Arbóreo En Los Municipios De Cabuyaro, Cubarral, Puerto López, Puerto Gaitán, La Macarena Del Departamento Del Meta	\$ 1.827.867.660	Enlace
Implementación De Acciones De Restauración En Coberturas Naturales Degradadas En El Marco De La Sentencia 4360 De 2018 En El Municipio De Albania, Departamento De Caquetá	\$ 1.791.170.000	Enlace

Restauración De Áreas De Interés Hídrico Y Ambiental En Los Municipios De El Tambo, Suarez, Morales, Cajibío, Buenos Aires Y Timbío En El Departamento Del Cauca	\$ 1.760.000.000	Enlace
Reforestación Activa En Áreas De Rondas Hídricas Sector Trocha Ganadera En El Departamento Del Guaviare, Municipio De San José Del Guaviare	\$ 1.719.457.893	Enlace
Conservación De Los Recursos Naturales Renovables En La Jurisdicción De CORPOMOJANA, Sucre	\$ 1.251.128.000	Enlace
Rehabilitación Ecológica Participativa En La Ronda Hídrica Del Rio El Corual, Municipios De Dibulla Y Riohacha - La Guajira	\$ 1.213.575.897	Enlace
Instalación De Estufas Ecoeficientes En Las Áreas Rurales De La Jurisdicción De CORPOGUAVIO, Cundinamarca	\$ 1.150.890.000	Enlace
Implementación De Estrategias De Adaptación Al Cambio Climático Basado En Comunidades En Los Departamentos De Guainía, Guaviare, Vaupés	\$ 899.793.906	Enlace
Asistencia Para Fortalecer Técnicamente A Las Entidades Territoriales En La Implementación De Los Componentes Del Sistema Nacional De Gestión Del Riesgo De Desastres. Nacional	\$ 812.600.000	Enlace