



TRAZADORES PRESUPUESTALES Y TRANSPARENCIA FISCAL



Documento de Trabajo

TRAZADORES PRESUPUESTALES Y TRANSPARENCIA FISCAL

004/2022

TRAZADORES PRESUPUESTALES Y TRANSPARENCIA FISCAL

Juan Pablo Guerrero¹

Aura Martinez¹

Luis Palacios²

Diana Quiroga²

Mauricio Ruiz²

RESUMEN

El creciente interés por parte de la sociedad civil en décadas recientes por realizar seguimiento y monitoreo de los recursos públicos ha llevado a las autoridades presupuestales a diseñar esquemas de publicación de información relevante en pro de la transparencia. Los trazadores presupuestales temáticos para seguimiento al presupuesto verde, para grupos vulnerables o género han sido ejemplos de la respuesta para identificar recursos públicos que se dedican a una temática específica, y suelen ser reportes presupuestales que surgen de las entidades ejecutoras (*bottom-up approach*). Este documento realiza una valoración e identifica retos en los cinco trazadores presupuestales existentes en Colombia. El documento concluye que (i) los trazadores presupuestales como ejercicio institucional son muy relevantes y han contribuido positivamente a la transparencia presupuestal, pero su éxito depende de la existencia de mandatos legales; (ii) incluso con soporte legal, la información reportada bajo esquemas actuales (*bottom-up*) tiene riesgos de calidad; y (iii) aproximaciones a la marcación desde las autoridades presupuestales (*top-down*) pueden volverse más relevantes a medida que crece el número de temáticas sostenibles de interés.

¹ Juan Pablo Guerrero es Director de la Red, Global Initiative for Fiscal Transparency. Aura Martinez es Coordinadora de Conocimiento, Asistencia Técnica y Colaboración, Global Initiative for Fiscal Transparency.

² Luis Palacios es consultor en PNUD-Colombia. Diana Quiroga es asesora en PNUD-Colombia. Mauricio Ruiz es coordinador del Programa Conjunto INFF en PNUD-Colombia. Por favor escribir a mauricio.ruiz@undp.org para cualquier duda sobre el documento. Los autores agradecen el insumo y comentarios de Oscar Sánchez de PNUD-Colombia y Pedro Baracaldo de Unicef.

BUDGET TRACKERS AND FISCAL TRANSPARENCY

Juan Pablo Guerrero³

Aura Martinez³

Luis Palacios⁴

Diana Quiroga^{4}**

Mauricio Ruiz^{4}**

ABSTRACT

The increased interest by civil society in recent decades in the monitoring of resources for public policies has led budgetary authorities to create new arrangements to respond to the increased need for transparency. Budget trackers for the monitoring of green budgets, for vulnerable groups or gender have been examples of the institutional response to identify public resources for a specific theme and are commonly devised as budgetary reports from the implementing government entities (using a bottom-up approach). This document provides an assessment of the institutional experience of Colombia in the five existing budget trackers and identifies challenges in the current approach. The document concludes that budget trackers as institutional arrangements are (i) relevant for and have contributed to fiscal transparency, but their success is highly dependent on legal mandates; (ii) even with supporting legal mandates, bottom-up reporting approaches compromise the quality information compiled; and (iii) top-down approaches (from budgetary authorities) can become more relevant as the number of sustainability themes of interest increases.

³ Juan Pablo Guerrero is Head of network at the Global Initiative for Fiscal Transparency. Aura Martinez is Coordinator for Knowledge, Technical Assistance and Collaboration at the Global Initiative for Fiscal Transparency

⁴ Luis Palacios is consultant to the INFF Program at UNDP-Colombia. Diana Quiroga is consultant to the INFF Program at UNDP-Colombia; Mauricio Ruiz is INFF Program Coordinator at UNDP-Colombia. Corresponding author: mauricio.ruiz@undp.org. The authors thank Oscar Sánchez of PNUD-Colombia and Pedro Baracaldo of Unicef-Colombia for their valuable comments and inputs.

TABLA DE CONTENIDO

- 1. TRANSPARENCIA FISCAL EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL..... 6**
 - 1.1 Presupuestación por prioridades: experiencias internacionales 7
 - 1.2 Consideraciones sobre la presupuestación por prioridades 7
- 2. CONTEXTO NACIONAL..... 9**
- 3. TRAZADORES PRESUPUESTALES EN COLOMBIA.....10**
 - 3.1 Proceso de Identificación Presupuestal12
 - 3.2 Plataformas de reporte..... 14
 - 3.2.1 Sistema de Información Presupuestal para Víctimas15
 - 3.2.2 Aplicativo TRAZA16
 - 3.2.3 Plataforma de Recursos de Inversión SUIFP17
 - 3.3 Reporte de información de los trazadores.18
- 4. BALANCE DE LOS TRAZADORES PRESUPUESTALES Y RECOMENDACIONES21**
- 5. CONCLUSIONES 28**
- 6. REFERENCIAS..... 30**

1. TRANSPARENCIA FISCAL EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Elaborado por la Iniciativa Global para la Transparencia Presupuestaria (GIFT)

Rendición de cuentas en un contexto internacional agravado. Las consecuencias sociales y económicas de la pandemia por COVID-19; la invasión rusa a Ucrania; los efectos acelerados de la crisis del cambio climático, especialmente en los fenómenos relacionados con la producción de materias primas y la migración; las crecientes interrupciones de la cadena de valor que afectan a muchas industrias y, por lo tanto, a las perspectivas económicas de prácticamente todos los países; entre otros factores, ofrecen un panorama desalentador que anticipa lo que podría ser la peor crisis económica el mundo ha visto en décadas (probablemente desde los años 1960-70). Esto se complejiza ante el innegable déficit democrático y de confianza que atraviesan numerosos gobiernos, situación agravada por crecientes desigualdades económicas, incremento de la pobreza extrema y de reducción de espacios cívicos, con deterioro de derechos en varios países. En este escenario de presión fiscal y política, es primordial que los gobiernos sean capaces de rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos, acreditando la eficiencia, sustentabilidad, y equidad de sus decisiones, y particularmente aquellas relacionadas con los inevitables costos (*trade-offs*) de priorizar entre diferentes temáticas.

A pesar de los retos, algunos gobiernos han fortalecido su rendición de cuentas. En todo el mundo, la crisis post-pandemia supone la toma de decisiones urgentes, que tendrán efectos de largo alcance y afectarán de manera abierta y desproporcionada a grupos sociodemográficos vulnerables, como las comunidades tradicionalmente excluidas o grupos relegados del desarrollo económico propio de los países. No obstante, hay evidencia internacional de que existen herramientas efectivas para la toma de decisiones presupuestarias y la rendición de cuentas sobre los recursos públicos que reviertan esas exclusiones. Entre ellas, los sistemas que tienen en la actualidad la mayoría de los gobiernos para asignar y ejecutar los recursos públicos, es decir, los sistemas de gestión financiera pública. Muchos países han producido avances significativos en la vinculación de indicadores de desarrollo, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con los datos sobre gasto y desempeño presupuestario real⁵.

Identificación transversal de recursos. El Fondo Monetario Internacional recomienda que las prioridades transversales, incluidos los ODS, se integren a lo largo de las diferentes etapas del ciclo presupuestal, desde la formulación, la aprobación y la ejecución, hasta la etapa de auditoría. Por ejemplo, esto significa que los diferentes actores/instituciones que desempeñan un papel en el proceso, incluidas las oficinas o comisiones presupuestarias de los parlamentos y las entidades fiscalizadoras superiores, tendrían que involucrarse en un proceso tradicionalmente reservado a los ministerios de finanzas. Asimismo, señala la necesidad de incluir los objetivos no financieros y/o de desempeño, y considerar tanto los vínculos *positivos como los negativos*, así como los efectos indirectos, en el mapeo de prioridades.

Retos internacionales en la marcación de recursos a temáticas específicas o transversales. Existe una gran variedad de métodos para vincular los sistemas presupuestarios y los objetivos políticos transversales –como la equidad de género, la inclusión, el cambio climático o la gobernanza. No obstante, la información generada no siempre se vuelve de dominio público (en formatos amigables y en datos abiertos), y rara vez se utiliza en los procesos de toma de decisiones. La información está disponible, pero ¿se rinden cuentas en términos de eficiencia, sostenibilidad y equidad?, ¿se habilitan el control y la participación social?; y más importante aún, ¿nutre dicha información realmente a las acciones de los gobiernos?

⁵ En el recientemente publicado [Módulo de Finanzas Públicas del Barómetro Global de Datos Abiertos](#), se encontró que 22 países publican, de manera al menos parcial, información que vincula sus presupuestos con sus programas o prioridades transversales, incluyendo los ODS.

A continuación, se ilustra cómo los análisis basados en esta información pueden potencialmente arrojar luz y orientar los debates sobre la asignación de recursos hacia el logro tanto de prioridades transversales específicas, como de los ODS en su conjunto.

1.1 Presupuestación por prioridades: experiencias internacionales

Resulta relevante analizar algunos ejemplos de avances en esta materia. El **Ministerio de Economía de Argentina ha adaptado su actual sistema de información de gestión financiera para generar datos sobre las asignaciones del presupuesto nacional hacia áreas prioritarias**, como equidad de género, y protección de la infancia y la juventud. Esto permite realizar análisis de transversalidad presupuestaria de los diferentes programas presupuestales bajo paraguas específicos, facilitando la comprensión de cómo las asignaciones presupuestarias se dirigen a estas áreas. Estos informes se presentan en formatos de datos abiertos, habilitando el control social y proporcionando herramientas para que los agentes de la administración pública diseñen, compartan y publiquen tableros de control que muestren el progreso hacia el cumplimiento de las prioridades transversales. Así, el público (usuario de esta información) ejerce control social sobre la ejecución presupuestal en áreas prioritarias.

Las Filipinas está desarrollando un código unificado que relaciona sus programas presupuestales y sus indicadores de desempeño, así como los proyectos de inversión, directamente con los ODS, con el objetivo de habilitar la priorización de los recursos públicos hacia los programas que tendrán un mayor impacto. Esto facilitará la identificación de las deficiencias y las oportunidades de financiación para acelerar el cumplimiento de los ODS. Cabe destacar que dicho país se ha comprometido a que la información derivada de este proceso sea parte de su política de datos y gobierno abiertos, lo cual involucra tanto la publicación proactiva de información, como el involucramiento de los usuarios.

México y Paraguay llevan varios años publicando información que vincula los ODS con su planificación nacional, programas presupuestales y marcos basados en resultados, incluyendo indicadores de desempeño. En el caso de México, el sistema de información de gestión financiera permite vincular las áreas presupuestarias transversales con los indicadores del sistema de evaluación del desempeño. Este enfoque permite examinar los presupuestos en relación con los mecanismos de seguimiento y evaluación, incluidas las complejas evaluaciones de impacto que valoran la pertinencia de un programa para una población destinataria específica, utilizando grupos de control, pero también permitiendo que los ODS se consideren en la operación cotidiana de las áreas oficiales a cargo del ciclo presupuestario. Todo lo anterior, integrado a una estrategia sostenida de publicación de información en formatos abiertos.

Es importante recalcar que no solo los gobiernos tienen un papel importante en esta agenda, también organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación (*think-tanks*) han desarrollado metodologías para seguir y supervisar el gasto orientado al desarrollo, a menudo con el acompañamiento de organismos internacionales especializados. Por ejemplo, el [CIEP](#) en México y el [ICEFI](#) en Centroamérica han desarrollado metodologías robustas para analizar las asignaciones y la ejecución del presupuesto, incluidas las implicaciones desde una perspectiva intergeneracional. Sobre estas bases, un diálogo informado entre personas expertas y las responsables de la toma de decisiones gubernamentales, podría incentivar importantes cambios en la asignación y ejecución del gasto público.

1.2 Consideraciones sobre la presupuestación por prioridades

Lo explicado en la sección anterior se refiere a la presupuestación por prioridades, que incluye: (i) el etiquetado por prioridades transversales y por ODS, y (ii) establece un enfoque coherente, continuo y directo para vincular las decisiones de la gestión de las finanzas públicas y los resultados en materia de desarrollo sostenible. En un entorno de transparencia, esto permite que sea posible identificar los costos

y efectos colaterales de las asignaciones presupuestarias, en términos de implicaciones económicas y sociales para grupos y agendas concretas, utilizando la misma metodología y los mismos datos.

Adicionalmente, se ha evidenciado que existen beneficios endógenos y exógenos de diseñar el presupuesto a partir de las prioridades de desarrollo y publicar el proceso. Entre los beneficios endógenos, se encuentra que, dentro del propio gobierno, se facilita la revisión interna y la adopción de medidas correctoras justificables y oportunas. Por otro lado, a partir de la publicación proactiva, como parte de una política integral de transparencia presupuestaria y participación ciudadana, se abre el debate a las partes interesadas, lo que permite a la sociedad civil en su conjunto supervisar la ejecución, abogar por correcciones y ejercer control social. Por último, en un punto medio entre ambos tipos de beneficios, esta metodología facilita la implementación de medidas de monitoreo y seguimiento del presupuesto por objetivos en la operación cotidiana, así como el análisis prospectivo; y en cierta medida, las comparaciones internacionales que favorecen la cooperación y aprendizaje entre pares.

Necesidad de pasar del etiquetado a la toma de decisiones. No obstante, también existen limitantes, entre las que destaca que en la mayoría de los casos el ejercicio se centra en la presentación de informes, a diferencia de la generación de procesos informados para la toma de decisiones. Limitar el ejercicio a la publicación de reportes aumenta los riesgos de la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía al interpretarse como un ejercicio demagógico por parte de las autoridades, que empeñan la palabra y comprometen el discurso, pero no ponen los recursos necesarios para alcanzar las prioridades prometidas. Adicionalmente, debe considerarse que la información será tan buena herramienta como su calidad misma, y es bien sabido que la calidad de la información varía entre los ministerios y a menudo depende de los encargados de la gestión de los registros, para quienes el equilibrio entre la carga administrativa de generar esos datos y su valor añadido no siempre está claro.

Limitaciones de etiquetado e importancia de contar con desagregación presupuestal. Por otro lado, es importante notar que la experiencia internacional demuestra que no todos los recursos públicos son susceptibles de incorporarse a una metodología de etiquetado. Por ejemplo, dependiendo del nivel de desagregación y de la interoperabilidad de la información, los recursos utilizados para la gestión financiera de la deuda están potencialmente fuera del alcance del etiquetado⁶. Lo mismo ocurre con los recursos de contingencia reservados para hacer frente a emergencias o desastres imprevisibles e inevitables. En el mismo sentido, el alcance en materia de toma de decisiones dependerá de la desagregación alcanzada, y por lo general, la información es demasiado agregada y el etiquetado se limita a los 17 ODS, o prioridades en su más alto nivel, por lo que no proporciona el detalle necesario para una toma de decisiones eficaz.

Etiquetado no implica cierre de brechas. Si bien el éxito del etiquetado es proporcionar un diagnóstico, jamás podrá, por sí mismo, acelerar el cierre de las brechas de desarrollo. Debe entenderse como una herramienta para que los gobiernos realicen los ajustes necesarios a favor del interés público y de rendición de cuentas en términos de eficacia, sostenibilidad y equidad. Esto constituye una oportunidad clave para Colombia, al ofrecer una justificación basada en evidencia para los ajustes presupuestarios indispensables que acompañan la decisión política de trabajar por las prioridades y de dar a conocer la metodología a través de la cual se tomaron las decisiones e identificaron los grupos de personas/temáticas que constituyen posibles ganadores y perdedores, desde perspectivas tanto espaciales, como sociales e intergeneracionales.

⁶ Respecto a los recursos orientados a cubrir el servicio de la deuda, es importante anotar que se esperaría que los capitales obtenidos por endeudamiento público fueron ejecutados en el pasado a través de los distintos programas presupuestales, los cuales sí son susceptibles de etiquetado presupuestal.

2. CONTEXTO NACIONAL

El Gobierno de Colombia cuenta actualmente con mecanismos para identificar y visibilizar el financiamiento dirigido hacia temáticas particulares. Estos mecanismos son arreglos instituciones incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que le permiten a la sociedad civil y el Congreso de Colombia identificar y visibilizar los recursos que el Estado dedica a una temática particular.

La herramienta que permite la identificación de la proporción de recursos de un presupuesto que se dirige hacia temáticas particulares se conoce como trazador presupuestal. A diferencia de otros países en donde se realizan identificaciones presupuestales o zooms *ad hoc* sobre temáticas particulares, Colombia cuenta con una institucionalidad derivada de mandatos legales y/o políticos que formalizan los procedimientos para el reporte presupuestal. En Colombia, estos procedimientos de reportes periódicos en temáticas particulares se conocen como *trazadores presupuestales*. Estos trazadores cuentan con distintas formas prácticas de compilar la información, pero tienen en común la intención de visibilizar financiamiento público temático.

La iniciativa global INFF (*Integrated National Financing Frameworks for SDG*) tiene como objetivo fortalecer los marcos nacionales de financiamiento para los ODS con el fin de acelerar el camino hacia los objetivos trazados en la Agenda 2030. El fortalecimiento de los marcos de financiación de los ODS se relaciona fuertemente con (i) la identificación de todos los recursos orientados a la financiación del desarrollo y los ODS, (ii) el diseño de una hoja de ruta para el establecimiento de una estrategia financiera que permita acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y (iii) el establecimiento de una plataforma de monitoreo integrado del avance temático y del financiamiento de ODS.

Como parte del componente de diagnóstico del financiamiento de ODS de INFF-Colombia, este documento realiza un análisis de los cinco (5) trazadores presupuestales consolidados desde 2011, en el marco de la transparencia presupuestal. Estos trazadores nacen del esfuerzo del Gobierno Nacional en el marco del fortalecimiento al seguimiento de la financiación hacia temáticas priorizadas por el Plan Nacional de Desarrollo. Este documento hace énfasis en los antecedentes, características y alcances de los trazadores presupuestales, los cuales se implementan en virtud de un mandato (p.ej. en una ley, acto administrativo o por sentencia judicial) y que constituyen una herramienta para la marcación y orientación de recursos hacia el cumplimiento de determinados objetivos de política o para la atención de grupos poblacionales específicos.

El principal logro institucional de los trazadores presupuestales existentes ha sido la organización y coordinación de múltiples entidades públicas para dar cumplimiento a la orden de la Corte Constitucional respecto a recursos dirigidos a la población desplazada⁷ y las víctimas del conflicto armado⁸. La coordinación de las distintas entidades de la Rama Ejecutiva ha permitido la formalización de procesos que permiten canalizar información presupuestal hacia la sociedad civil y el Congreso de la República con respecto a recursos destinados para grupos específicos de población. Esta disponibilidad de reportes presupuestales temáticos para la sociedad civil ha fortalecido la transparencia presupuestal en el país.

Un logro adicional de los trazadores y la identificación presupuestal en Colombia ha sido la creación de objetivos de política para las poblaciones específicas dentro de los instrumentos de planeación. El

⁷ En cumplimiento a lo establecido en el Auto de seguimiento 219 a la Sentencia T-025 de 2004, desde 2011, el DNP y el MCHP han desarrollado una metodología para identificar los recursos asociados a la garantía de los derechos de las personas desplazadas.

⁸ Conforme a lo establecido en la Ley 1448 de 2011, desde 2012, el Gobierno nacional debe presentar ante el Congreso de la República y los organismos de control, un informe anual del avance presupuestal de las políticas asociadas a la ejecución de la Ley de Víctimas.

Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, incluyó objetivos transversales de política pública, entre los que se encuentran: el pacto por la construcción de la paz, pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom, y pacto por la equidad de la mujer. Estos objetivos de política se derivan de la experiencia del Gobierno frente al cumplimiento de las disposiciones legales en relación con el monitoreo de recursos para la equidad de la mujer, la implementación de los acuerdos de paz y el seguimiento al cumplimiento de acuerdos del Gobierno con los Pueblos Indígenas y la población rural.

Lo anterior demuestra que la identificación presupuestal temática fortalece el ciclo de política pública. Específicamente, este fortalecimiento se da por medio de la generación de información que permite a los hacedores de política contar con métricas de línea de base más realistas sobre las cuales se pueden crear políticas basadas en evidencia y debidamente financiadas.

Colombia cuenta con cinco (5) trazadores presupuestales. Con la experiencia acumulada por el Gobierno en la organización institucional para identificar presupuesto y con las temáticas priorizadas explícitamente en el Plan de Desarrollo para esas poblaciones, la identificación de recursos a temáticas particulares se ha fortalecido en las entidades públicas del orden nacional que, según sus competencias, deben identificar las asignaciones presupuestales dirigidas a las siguientes políticas:

- a) **Víctimas del desplazamiento y de otros hechos victimizantes.** Establecido para marcar las asignaciones presupuestales dirigidas a atender políticas de reparación y atención de población desplazada y víctimas del conflicto armado.
- b) **Grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom.** Enfocado en marcar las asignaciones presupuestales destinadas a la protección y el desarrollo de los pueblos indígenas, comunidades negras, afros, raizales, palenqueros y Rrom.
- c) **Construcción de Paz.** Identifica partidas presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo de Paz.
- d) **Equidad de la mujer.** Identifica las asignaciones presupuestales dirigidas a atender acciones orientadas al cierre de brechas de género y garantizar la equidad para las mujeres.⁹

3. TRAZADORES PRESUPUESTALES EN COLOMBIA

Los trazadores presupuestales son instrumentos diseñados para la identificación o marcación de recursos destinados a un grupo poblacional específico o un objetivo determinado de política que no se encuentren reglamentados en el marco del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto Ley 111 de 1996). Estos trazadores han surgido con el propósito de (i) procurar el entendimiento del presupuesto; (ii) apropiar a la sociedad civil en el seguimiento a varias temáticas; (iii) responder al interés de la rama judicial en aumentar la rendición de cuentas por parte de la rama ejecutiva; y (iv) en el caso de género, por el interés político de avanzar socialmente hacia la identificación real del financiamiento temático.

La particularidad en Colombia al contar con sistema de monitoreo separados para los presupuestos de inversión y funcionamiento influye en la compilación de información presupuestal para los trazadores. Al igual que en el presupuesto, los trazadores presupuestales en Colombia cuentan con dos componentes: inversión y funcionamiento. Estos mismos son los componentes generales del presupuesto nacional (sin tener en cuenta el componente de Deuda), y cuyo monitoreo se realiza separadamente en el

⁹ Es importante destacar que durante el proceso de diseño y puesta en marcha del trazador presupuestal para la equidad de la mujer, el Gobierno Nacional contó con constante apoyo de ONU-Mujeres durante el proceso de conceptualización y capacitación tanto del uso del trazador presupuestal como de la incorporación del enfoque de género en el ciclo de planeación de políticas públicas.

Ministerio de Hacienda, para el componente de funcionamiento, y en el Departamento Nacional de Planeación, para el componente de inversión. Esta característica de separar institucionalmente el presupuesto de inversión y funcionamiento es una característica única del sistema presupuestal colombiano.

Recuadro 1. El papel de la Corte Constitucional en los trazadores

La Ley de Víctimas de 2011 creó un sistema de protección, asistencia, atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado en Colombia. Mas allá de una compensación monetaria o restitución de bienes, la Ley 1448 de 2011 generó un mandato para que instituciones del gobierno crearan una red de apoyo a través de educación, salud, programas de empleo y generación de ingreso, así como una serie de actividades para devolverles la dignidad, su memoria, recuperar la verdad y crear las condiciones para evitar revictimización (ver detalles en <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/servicio-al-ciudadano/abc-de-la-ley/89>).

Según el Registro Único de Víctimas del Gobierno Colombiano, el conflicto armado interno en Colombia ha generado un poco más de ocho millones de personas víctimas de desplazamiento forzado desde 1985. Asimismo, dada la condición de extrema vulnerabilidad de las víctimas del conflicto y de la afectación de multiplicidad de derechos fundamentales la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado. Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el “punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno”.

Como resultado del carácter prioritario asignado a la población víctima del conflicto armado interno para el Estado, el gobierno adoptó una serie de medidas para su protección y restauración de derechos, tales como la implementación de una Ley de Víctimas, creación de entidades para su atención y protección, así como la ordenanza jurídica de la atención de esta población con recursos del gobierno. Sin embargo, se ha identificado que los recursos que se han destinado para la atención de estas necesidades ha tendido a ser insuficiente como consecuencia de las restricciones fiscales.

Por lo anterior, la Corte Constitucional impartió órdenes para contar con esfuerzos presupuestales que permitan mejorar las acciones de respuesta a la atención de víctimas, por lo cual, las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación deben señalar los recursos que destinan para la atención integral a las víctimas, con lo cual se genera el primer trazador presupuestal en Colombia.

Fuente: elaboración propia del Programa Conjunto INFF-Colombia.

En años recientes, los trazadores presupuestales se han implementado por parte del Gobierno Nacional para dar cumplimiento a mandatos de diferentes instancias. En la siguiente tabla se señalan los ejercicios de identificación presupuestal adelantados por el Gobierno de Colombia a partir de la marcación de recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN):

Tabla 1. Trazadores presupuestales vigentes en Colombia

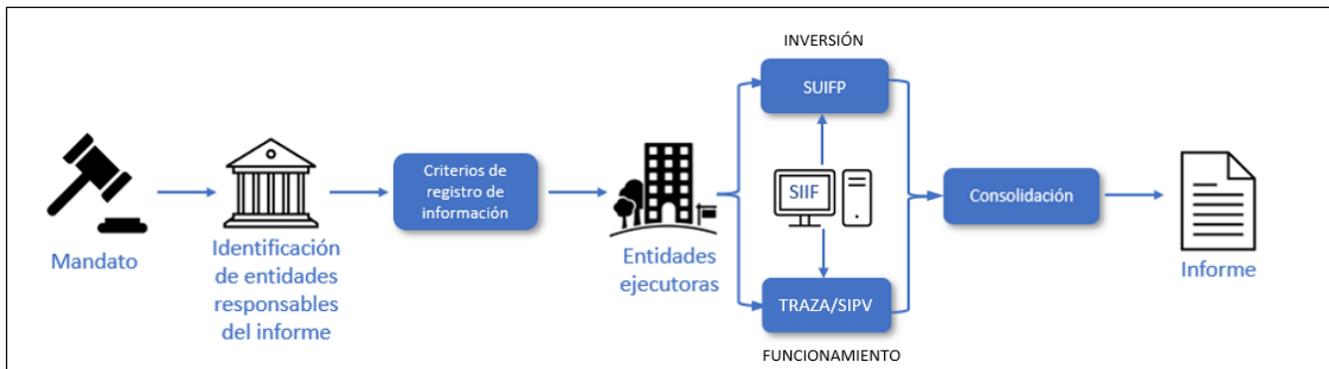
POBLACIÓN OBJETO	MANDATO	HERRAMIENTAS PARA EL REGISTRO
Población desplazada	<ul style="list-style-type: none"> Auto 219 de 2011 de la Corte Constitucional 	<ul style="list-style-type: none"> Aplicativo Traza SUIFP
Víctimas del conflicto armado interno	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Víctimas Documento CONPES 3711 de 2011 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema de información presupuestal para víctimas.
Equidad de la mujer	<ul style="list-style-type: none"> Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 	<ul style="list-style-type: none"> Aplicativo Traza SUIFP
Implementación del Acuerdo de Paz		<ul style="list-style-type: none"> Aplicativo Traza SUIFP
Pueblos indígenas, comunidades negras, afros, raizales, palenqueros y Rrom		<ul style="list-style-type: none"> Aplicativo Traza SUIFP

Fuente: elaboración propia del Programa Conjunto INFF-Colombia.

3.1 Proceso de Identificación Presupuestal

El proceso de identificación presupuestal de recursos del Presupuesto Nacional en Colombia, y destinados a un grupo poblacional determinado o una política multisectorial, se deriva de un mandato legal o político. El impulso legal o político de alto nivel conlleva a la definición de reglas específicas, las cuales se aplican a través de herramientas paralelas, pero relacionadas con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). El seguimiento de los parámetros establecidos en el proceso de identificación presupuestal, por parte de las entidades involucradas, concluyen con la consolidación de informes. La siguiente figura caracteriza el proceso general que siguen los trazadores presupuestales:

Gráfico 1. Proceso de identificación presupuestal temática en Colombia



Fuente: elaboración propia del Programa Conjunto INFF-Colombia.

El primer acercamiento del Gobierno Colombiano a los trazadores presupuestales se dio como respuesta a una orden emitida por la Corte Constitucional¹⁰. A través del Auto 219 de 2011, se ordenó al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el reporte de los recursos públicos destinados a atender a la población desplazada. De esta manera, las entidades ejecutoras del PGN empezaron a producir informes para revisión y compilación por parte de las autoridades presupuestales.

El Sistema de Información Presupuestal para Víctimas fue el primer desarrollo de una herramienta tecnológica para el reporte de recursos destinados a políticas transversales. En el caso de funcionamiento se incorporó la marcación de recursos en el SIIF-Nación. Sin embargo, las entidades presentaron problemas para la ejecución de los recursos y se debió migrar a un esquema diferente. Como solución, se diseñó un aplicativo dedicado que permitiera a las entidades hacer el registro de la información solicitada y contara con la producción de reportes consolidados. Este aplicativo entró en operación en el año 2017.

Los siguientes aspectos del proceso de identificación presupuestal o trazadores son relevantes para entender la institucionalidad y la gestión de coordinación interinstitucional que lleva a la creación de informes y el logro de buenas prácticas logradas hasta el momento:

- a. **Los trazadores se encuentran legitimados por un mandato inicial** (p.ej. en la ley, en sentencias judiciales) que lleva a las autoridades presupuestales a coordinar a las instituciones involucradas. Este elemento inicial es de máxima relevancia, por cuanto determina el grado en que el proceso cuenta

¹⁰ Auto 219 de 2011 de la Corte Constitucional

con un soporte legal o político que incentiva a los funcionarios e instituciones a realizar una identificación presupuestal detallada.

- b. **Los métodos de identificación presupuestal corresponden a una serie de pasos y reglas que se ejecutan con o sin soporte de los aplicativos oficiales de presupuestación.** Los trazadores son por tanto procesos que se encuentran en constante mejora por parte de las instituciones involucradas.
- c. **Los reportes de identificación presupuestal y la calidad de la información dependen en última instancia de la información reportada por las entidades ejecutoras.** Aun cuando las autoridades presupuestales (Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación) están en la facultad de realizar estimaciones relacionadas con la ejecución de los recursos públicos, el proceso se legitima y se desarrolla primordialmente por parte de las entidades ejecutoras (ministerios sectoriales y entidades). Estas últimas cuentan con autonomía presupuestal y son las responsables de decidir cómo y en qué utilizar los recursos asignados por el Gobierno Nacional.
- d. **El reporte presupuestario de entidades ejecutoras tiene dos componentes paralelos: reporte de gasto de inversión y el reporte de gasto de funcionamiento.** El SUIFP, gestionado por el DNP, es la herramienta oficial para identificar el gasto de inversión, mientras que el Sistema de Información Presupuestal para Víctimas (SIPV) y el aplicativo Traza, gestionados por el MHCP, permiten identificar el gasto de funcionamiento desde 2017 y 2020, respectivamente.
- e. **Los trazadores presupuestales deben funcionar como herramientas de apoyo al seguimiento de la ejecución de los recursos y no convertirse en un obstáculo para las unidades ejecutoras.** Como se mencionó anteriormente, el primer acercamiento que se tuvo para la implementación de los trazadores se realizó a través del SIIF-Nación¹¹ para el seguimiento al presupuesto destinado a víctimas del conflicto. Sin embargo, las unidades ejecutoras reportaron que, posterior al marcar recursos destinados a la atención de esta población, y cuando necesitaban ejecutar recursos que no estaban orientados a este propósito (por ejemplo gastos destinados a la gestión propia de la entidad), el sistema no les permitía proceder con la ejecución de los recursos. Por lo anterior, es importante que este proceso no se convierta en un limitante para la correcta operación de las entidades involucradas.

Recuadro 2. ¿Identificador o Trazador? Criterios para identificar un trazador

Las palabras -identificador- y -trazador- son frecuentemente usadas, en algunos casos para referirse al mismo proceso. Para efectos de este documento, se consideran como trazadores presupuestales aquellas herramientas que han sido institucionalizadas por el Gobierno de Colombia y que tiene como propósito rendir cuentas a un órgano específico, es decir, herramientas que cuentan con:

- Mandato legal que ordena su diseño, implementación;
- Responsables para el reporte y almacenamiento de información;
- Lineamientos para la identificación de los recursos;
- Identificación de recursos tanto de funcionamiento como de inversión;
- Sistemas para el registro de información; y
- Organismos receptores de la información (usualmente es un órgano de control al que se le hace rendición de cuentas).

Si, por el contrario, la herramienta que se analiza no cuenta con los criterios enlistados anteriormente, se considerará un identificador presupuestal; es decir, un ejercicio *ad hoc* de etiquetado que ayuda a visibilizar presupuesto sin contar con una periodicidad de reporte determinada o un proceso legalmente definido.

Fuente: elaboración propia del Programa Conjunto INFF-Colombia.

¹¹ Sistema Integrado de Gestión de la Información Financiera Pública a través del cual las entidades que hacen parte del PGN gestionan y ejecutan sus recursos.

3.2 Plataformas de reporte

En la actualidad Colombia cuenta con tres (3) aplicativos mediante los cuales se registra y consolida la información de los trazadores. Las siguientes herramientas y aplicativos se usan para hacer el seguimiento de los recursos focalizados hacia el cumplimiento de diferentes políticas transversales:

Tabla 2. Aplicativos utilizados para el registro de los trazadores presupuestales

APLICATIVO	TEMÁTICA DEL TRAZADOR	TIPO DE GASTO	CRITERIOS PARA EL REGISTRO
	<ul style="list-style-type: none"> Población víctima de desplazamiento y de otros hechos victimizantes 	Funcionamiento	<p>Aplicativo diseñado y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del cual las entidades que hacen parte del PGN deberán registrar, por cada una de las cuentas de gastos de funcionamiento, el monto de recursos destinados a atender <u>políticas relacionadas con víctimas de desplazamiento y de otros hechos victimizantes.</u></p>
	<ul style="list-style-type: none"> Grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom Construcción de Paz Equidad de Género 	Funcionamiento	<p>Traza es un aplicativo diseñado y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que tiene como propósito ser la herramienta que permite a las entidades ejecutoras del PGN registrar la información relacionada con los <u>recursos de funcionamiento orientados a atender las políticas transversales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"</u></p>
	<ul style="list-style-type: none"> Víctimas de desplazamiento y otros hechos victimizantes. Grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom Construcción de Paz Equidad de Género Primera infancia, niñez y adolescencia 	Inversión	<p>El Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) es un sistema de información que integra los procesos asociados a cada una de las fases del ciclo de la inversión pública, acompañando los proyectos de inversión desde su formulación hasta la entrega de los productos. Dentro del proceso natural del ciclo de inversión, cada unidad ejecutora deberá relacionar los <u>recursos de inversión destinados a políticas dirigidas a la atención de víctimas, grupos étnicos, equidad de género, construcción de paz o infancia.</u></p>

Fuente: elaboración propia del Programa Conjunto INFF-Colombia.

El registro de la información en cada uno de estos aplicativos se realiza siguiendo criterios definidos ¹²previamente por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. Posterior al reporte en estos aplicativos, la información se consolida y se reporta a los organismos de control, la rama legislativa o la ciudadanía en general. A continuación, se realiza una descripción del proceso de reporte

¹² Tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como el Departamento Nacional de Planeación cuentan con manuales operativos de acceso público para el registro de esta información. Estos criterios pueden ser revisados en los siguientes enlaces: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/SIREC/pages_sistematraza/capatraza/manualestraza y <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/Manual%20trazadores%20presupuestales.pdf>

para cada una de las políticas transversales en los diferentes aplicativos que ha dispuesto el Gobierno de Colombia.

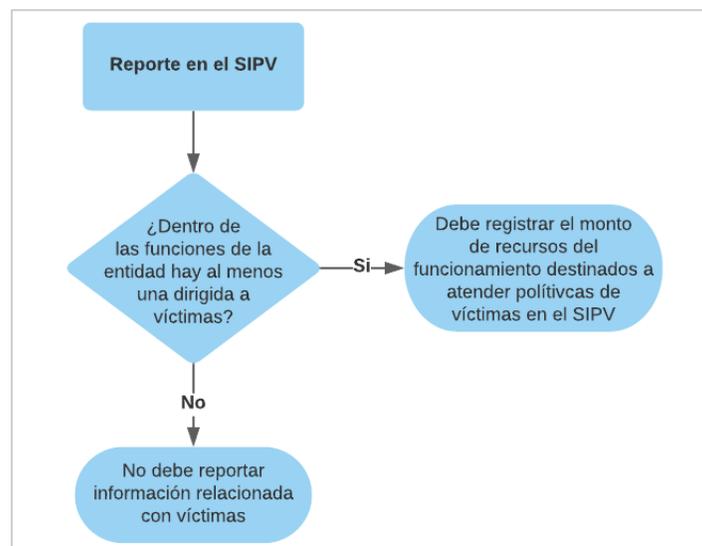
3.2.1 Sistema de Información Presupuestal para Víctimas

Para proceder con el registro de información en este sistema, las entidades del PGN deben identificar si dentro de sus funciones hay algunas que estén dirigidas a atender políticas relacionadas directamente con población víctima y, por lo tanto, destinan recursos de *funcionamiento* para el cumplimiento de estas actividades (MHCP, 2017).

Una vez la entidad identifique que destina recursos de funcionamiento a atender política para población víctima, deberá ingresar en el sistema la siguiente información:

- ¿En la entidad hay personas dedicadas de tiempo completo a desempeñar funciones relacionadas con población víctima? Si la respuesta es sí, debe indicar cuantas personas se dedican de tiempo completo a estas actividades.
- ¿En la entidad hay personas que dedican parcialmente su tiempo a desempeñar funciones relacionadas con población víctima? Si la respuesta es sí, debe indicar cuantas personas dedican parte de su jornada a atender estas actividades.
- De los recursos apropiados en cada una de las cuentas de gasto¹³ ¿Cuánto destina la entidad a atender políticas dirigidas a la población víctima? Para lo anterior es importante indicar que, aun cuando el aplicativo trae la información de la apropiación inicial desde el SIIF, la entidad deberá registrar manualmente el monto de la apropiación vigente, compromisos y obligaciones destinados a atender la política.
- Finalmente, la entidad deberá indicar hacia qué garantía de derechos civiles de la población víctima fueron destinados estos recursos (p.ej., Alimentación, salud, reparación colectiva, entre otros).

Diagrama 1 Registro en el SIPV



Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

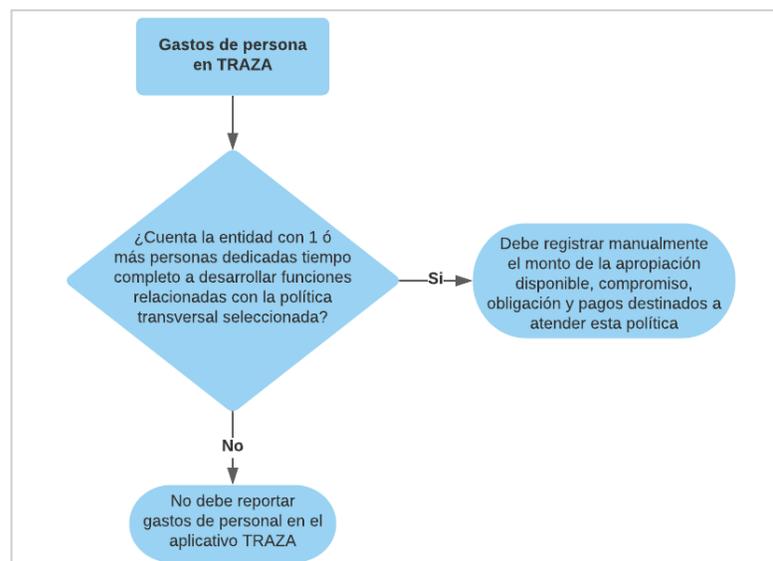
¹³ Clasificador por objeto de gasto del Catálogo de Clasificación Presupuestal del PGN.

3.2.2 Aplicativo TRAZA

Para el registro de información en este aplicativo, las entidades ejecutoras del PGN deben identificar si dentro de sus gastos de funcionamiento hay recursos dirigidos a atender las siguientes políticas transversales: Grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom; Construcción de Paz; y Equidad de Género. Si la entidad identifica que destina recursos a una o más de estas políticas, deberá registrar la información en el aplicativo TRAZA¹⁴, atendiendo los siguientes criterios:

- **Gastos de personal:** se debe relacionar si la entidad cuenta con una o más personas que se dediquen de tiempo completo¹⁵ a atender la política transversal seleccionada y asociar manualmente la apropiación disponible¹⁶, compromiso, obligación y pago de esta cuenta destinados a esta política.
- **Adquisición de Bienes y Servicios:** Si la entidad cuenta con profesionales a través de contratos de prestación de servicios dedicados de tiempo completo a atender la política transversal seleccionada, la entidad deberá registrar manualmente la apropiación vigente, compromiso, obligación y pagos correspondientes. Al igual que en el caso de gastos de personal. Si, por el contrario, el profesional dedica tiempo parcial los recursos no deberán ser registrados.
- **Transferencias corrientes:** la entidad deberá reportar las transferencias corrientes que ejecute para dar cumplimiento a los compromisos asumidos a través de cada política transversal. La entidad deberá registrar manualmente la apropiación vigente, compromisos, obligaciones y pagos de este rubro para cada política transversal.

Diagrama 2. Registro de gastos de personal en TRAZA



Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹⁴ Durante el diseño de los criterios de registro, se identificaron 3 cuentas principales del Catálogo por Objeto de Gasto del PGN mediante las cuales se pueden atender gastos asociados con las políticas transversales: Gastos de Personal, Adquisición de Bienes y Servicios y Transferencias Corrientes (MHCP, 2020).

¹⁵ Si la entidad cuenta con personal que dedica tiempo parcial a atender la política no deberá registrarse en el sistema.

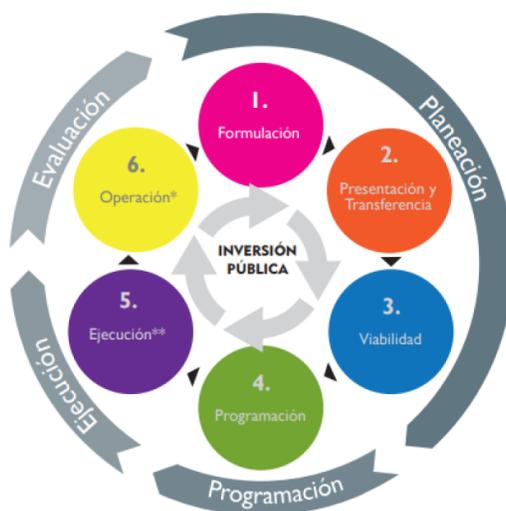
¹⁶ El aplicativo trae el monto de la apropiación inicial del SIIF-Nación

- Para cada uno de estos registros, y dependiendo de la política transversal que se atienda, se le deberán asociar unas categorías específicas
 - **Construcción de paz:** se deberá asociar el gasto a los pilares del Plan Marco de Implementación de los Acuerdos de Paz.
 - **Equidad de género:** se deberá asociar el gasto con las categorías de focalización de género diseñadas en compañía de ONU Mujeres: autonomía económica y acceso a activos, desarrollo institucional y transformación cultural, educación y acceso a nuevas tecnologías, y mujer libre de violencias.
 - **Grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom:** no se deberá asociar ninguna categoría. Sin embargo, en el momento de diligenciar los recursos destinados para este trazador deberá seleccionar desde el inicio del proceso a que grupo étnico pertenece: Comunidades Negras, Afros Raizales y Palenqueros, Pueblo Rrom o Pueblos Indígenas.

3.2.3 Plataforma de Recursos de Inversión SUIFP

A diferencia de los dos aplicativos mencionados anteriormente, en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) se registran los gastos asociados con la inversión. Adicionalmente, no solo se registran los gastos ejecutados, sino que aborda todas las fases del ciclo de planeación y presupuesto (Planeación, programación, ejecución y evaluación).

Gráfico 2. Ciclo de los proyectos de inversión



Fuente: DIFP-DNP

De acuerdo con lo anterior, la entidad ejecutora, en compañía del DNP, deberá seguir los siguientes pasos relacionados con el registro de ejecución de recursos de inversión orientados a políticas transversales:

- **Planeación:** durante la fase de formulación de los proyectos de inversión, se deberá identificar si el proyecto está orientado (ya sea en su totalidad o en una parte) a atender alguna de las políticas transversales, para lo cual se deberá seleccionar en el SUIFP la política transversal y la categoría de la focalización que se atenderá a través del proyecto de inversión.

- **Programación:** dado que en la formulación ya se identificaron la política y la categoría de focalización, durante el proceso de programación se deberá asociar el monto que se espera destinar a la atención de dicha política.
- **Ejecución/Seguimiento:** durante esta etapa la entidad deberá diligenciar manualmente la apropiación vigente, compromisos, obligaciones y pagos dentro del proyecto de inversión que están dirigidos a atender la política transversal seleccionada (DNP, 2019).

3.3 Reporte de información de los trazadores

Cada uno de los trazadores con los que cuenta el Gobierno de Colombia tiene como propósito la producción de información que permita la rendición de cuentas en torno a los recursos públicos destinados a atender las políticas transversales específicas que se han mencionado a lo largo de este documento. El tipo de información y el público receptor se definen en cada uno de los mandatos que le dan vida a los trazadores presupuestales. A continuación, se dará detalle de la información que se produce para cada trazador.

Para el trazador de víctimas, y de acuerdo con la versión más reciente del reporte, cerca del 5.9% del presupuesto para la vigencia 2020 fue etiquetado como dirigido a la atención de víctimas, con un 5.7% de la apropiación para el año fiscal 2021. A través del Auto 219 de 2011, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación, presentar al Congreso de la República informes a través de los cuales se detallen: i) los recursos del Presupuesto General de la Nación ejecutados en la vigencia anterior para atender la política de atención de víctimas y ii) el monto de las apropiaciones presupuestales provistas para atender esta política. El Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, remite al Congreso de la República (a más tardar el 1 de marzo de cada año) un informe que contiene la ejecución presupuestal destinada a esta política durante el año inmediatamente anterior y a su vez, detalla los recursos destinados a atender a la población víctima durante la vigencia en la cual se presenta el informe. De acuerdo con la versión más reciente de este informe, la ejecución presupuestal del PGN en 2020 asociada a la política de víctimas fue de \$13,7 billones de pesos y la apropiación final para 2021 correspondió a \$15,25 billones¹⁷.

El trazador de género clasificó el 1,4% de los recursos para el año fiscal 2020 como apoyo a la igualdad y el empoderamiento de las mujeres, con un 1,2% para el año fiscal 2021, que es cerca del equivalente del presupuesto del sector justicia. Establecido a través del artículo 221 de la Ley 1955 de 2019, mediante la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la ley obliga al Ministerio de Hacienda y al Departamento Nacional de Planeación a diseñar un marcador de recursos en el que los ministerios y entidades del gobierno deben informar al Congreso la ejecución de recursos para la igualdad y el empoderamiento de las mujeres. De igual manera, se estableció que el informe debe relacionar los recursos y resultados obtenidos en la vigencia anterior, así como los recursos apropiados en la vigencia en curso.

Apoyo adicional para el trazador presupuestal de género. Además de los recursos marcados por cada una de las entidades del PGN para cumplir con lo establecido en la Ley, la Consejería Presidencial para la Mujer junto con la Vicepresidencia de la República y ONU-Mujeres han realizado la consolidación de la información con el propósito de presentar un informe conjunto. La versión más reciente del trazador presupuestal para la equidad de la mujer presentado al Congreso reportó una identificación de recursos del PGN por \$3,3 billones ejecutados durante la vigencia 2020 y una apropiación por \$3,2 billones para la

¹⁷ Estos informes pueden ser consultados en el siguiente link: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica de Vctimas/Informe Presupuestal de la Política de Víctimas 2020-2021.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Informe%20Presupuestal%20de%20la%20Política%20de%20Víctimas%202020-2021.pdf).

vigencia 2021. Estos informes pueden ser consultados en el siguiente enlace: [Publicaciones \(equidadmujer.gov.co\)](http://Publicaciones(equidadmujer.gov.co)).

Para la vigencia 2022 se estimó un apoyo total de 0.97% del presupuesto a temáticas de género, según el trazador. Adicionalmente, y en cumplimiento de la Ley, el proyecto de Ley de presupuesto de cada año incluye un anexo mediante el cual especifica a grandes rasgos los logros de las políticas con enfoque de género, las características del trazador y los recursos asociados a dicha política en el proyecto de presupuesto que se presenta al Congreso. En este sentido, el proyecto de ley de presupuesto para la vigencia 2022 se señalan recursos por \$2,7 billones, desagregado por pilar y por entidad responsable de su ejecución (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021).

En cuanto a la medición de los recursos para el Acuerdo de Paz, el gobierno estimó mediante el trazador una destinación de 3.9% del presupuesto 2022. El trazador presupuestal para la Paz se creó mediante el artículo 220 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Este artículo establece que las entidades que conforman el PGN deberán identificar mediante un marcador presupuestal las partidas presupuestales destinadas a cumplir con la implementación de los Acuerdos de Paz. Esta información deberá estar incluida en cada proyecto de ley anual de presupuesto, por lo cual para la vigencia 2022 el proyecto de Ley presentado al Congreso señala recursos por \$11 billones, desagregado por punto del acuerdo y entidad responsable (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021).

Adicional al trazador para el seguimiento de recursos para el Acuerdo de Paz, el gobierno de Colombia realiza un monitoreo presupuestal a los recursos para el posconflicto. La Ley del Plan Nacional de Desarrollo establece que las entidades estatales del orden nacional deben reportar el avance de los indicadores para el posconflicto. Para esto, el Gobierno ha diseñado el Sistema de Información Integral para el Posconflicto (SIIPO), el cual se encuentra a cargo del DNP y de la Consejería Presidencial para la Estabilización. En relación con los recursos presupuestales apropiados para atender esta política, durante la vigencia 2020 fueron \$4,98 billones, que corresponden a un 2.1% del presupuesto¹⁸.

Gráfico 3. Total de Recursos Temáticos Identificados
(como Porcentaje del Presupuesto General de la Nación)

TRAZADOR	% PRESUPUESTO	AÑO REFERENCIA
Víctimas	5.7%	2021
Trazador Presupuestal para la Equidad de la Mujer (Género)	0.9%	2022
Acuerdo de Paz	3.9%	2022
Grupos Étnicos	reportes ministeriales no consolidados	
Niñez	3.8% (del presupuesto de inversión)	2022

Fuente: elaboración de PNUD Colombia (INFF), basado en información pública disponible para los trazadores.

¹⁸ Para más información relacionada con el cumplimiento del Marco de Implementación del Acuerdo de Paz puede consultarse el siguiente enlace: <https://siipo.dnp.gov.co/recursos>.

A pesar de tener un mandato legal, el trazador presupuestal para grupos étnicos (indígenas, afro, raizales, palenqueros, Rrom) estableció a las autoridades presupuestales como responsables de recibir los reportes elaborados por las entidades de gobierno, pero no estableció institución responsable de realizar un único reporte, dificultando la compilación analítica de recursos. El trazador de comunidades fue creado mediante el artículo 219 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el cual establece que las entidades del orden nacional deberán identificar, mediante un marcador presupuestal, los recursos destinados a atender políticas enfocadas a pueblos indígenas, comunidades negras, afros, raizales, palenqueros y Rrom con el fin de identificar los recursos destinados a la protección y desarrollo de estas comunidades. Esta información servirá como insumo para preparar anualmente un informe sobre los recursos y resultados obtenidos a favor de estos pueblos durante la vigencia anterior y los recursos apropiados para la vigencia en curso. Para dar cumplimiento al mandato legal, cada una de las entidades que conforman el PGN remiten al Congreso, a más tardar en el mes de abril de cada año, el informe correspondiente. Es importante señalar que la Ley que creó este trazador no estableció un responsable para consolidar esta información.

Para el más reciente trazador de niñez, el Gobierno con apoyo de UNICEF ha adelantado esfuerzos para la identificación de recursos públicos destinados a la atención de las necesidades de las niñas, niños y adolescentes colombianos. Como parte de este esfuerzo, se ha trabajado en el diseño e implementación de un trazador que identifica y clasifica los recursos de inversión del orden nacional y territorial, dirigidos a la atención y desarrollo integral de la primera infancia (mujeres gestantes, y niñas y niños de 0 a 5 años), la infancia (6 a 11 años) y la adolescencia (12 a 17 años) en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre -Ley 1804 de 2016- y la Política Nacional de Infancia y Adolescencia.

La primera versión del trazador presupuestal de niñez identificó 3.8% del presupuesto de 2021 y un monto similar para 2022. A partir del segundo semestre de 2021, se registra y hace seguimiento en el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP) a los recursos de inversión del orden nacional y territorial destinados para la implementación de las Políticas de Primera Infancia, infancia y Adolescencia. Este trazador ha sido desarrollado en cumplimiento de los compromisos establecidos en el marco de la línea A. *Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia*, del pacto III, de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022¹⁹. Adicionalmente, se espera complementar los análisis integrando el componente de recursos de funcionamiento al seguimiento presupuestal, siendo este un proceso bajo la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El primer reporte del trazador emitido a mediados de 2022 identificó \$10 billones de pesos para 2021 (3.8% del presupuesto) y \$10.7 billones de pesos para 2022, resultado del etiquetado de los recursos de inversión.

Recuadro 3. Identificador Presupuestal de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia

- **Principales Referentes globales:** Convención sobre los Derechos del Niño, metas ODS relacionadas con madres gestantes, niñez, infancia y adolescencia.
- **Contexto:** trabajo articulado en el marco de la Mesa Nacional de Gasto Público en Niñez del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y de la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia, con el liderazgo técnico del DNP y con el apoyo de UNICEF.
- **Fuentes de información:** datos correspondientes a la inversión pública a través de la captura y procesamiento de información en SUIFP y del Formulario Único Territorial (FUT), herramientas gestionadas por el DNP.
- **Estructura:** El identificador usa una doble clasificación (grupo etario + categorías de gasto) para la recolección, procesamiento y análisis de información (DNP, 2021):

¹⁹ Este instrumento también responde a los compromisos del Art. 4 de la Convención de Derechos del Niño y una parte de las recomendaciones desarrolladas en la Observación general N°19 de la misma CDN

Grupo Etario o Componente	Categoría del Gasto
1. Niñas y Niños entre 0 a 5 años – Madres gestantes*	i. Salud ii. Alimentación y Nutrición iii. Educación y formación Integral iv. Ciudadanía y participación v. Identidad y diversidad vi. Protección y prevención vulneraciones vii. Deporte; recreación; cultura; juego; ciencia, tecnología e Innovación (CTel); y medio ambiente viii. Sexualidad autónoma y responsable ix. Oportunidades para la transición a la juventud
2. Niñas y Niños entre 6 a 11 años**	
3. Adolescentes entre 12 a 17 años***	
4. Componente Transversal	

*Sólo aplican las categorías de gasto i a la vii / ** Aplican las categorías de gasto i a la viii / *** Aplican las 9 categorías de gasto. Fuente: adaptado de DNP (2021: 25-30)
Fuente: elaboración del Programa Conjunto INFF-Colombia.

Oportunidad para usar el trazador presupuestal para la niñez como insumo basado en la evidencia para las decisiones del Consejo Nacional de Política Social. Dada la consolidación del seguimiento a la inversión pública dirigida a la niñez en un proceso permanente y regular, el siguiente paso sería incorporar estos reportes anuales como insumos esenciales en la toma de decisiones de ajuste programático bajo el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y de política pública ante el Consejo Nacional de Política Social.

Visibilizar los recursos identificados en los procesos de discusión y aprobación del PGN en el Congreso. A partir de las asignaciones identificadas con el registro del identificador de primera infancia, infancia y adolescencia, y su eventual complemento para el presupuesto en funcionamiento, resulta clave ante el cumplimiento del Art 4. de la Convención de los Derechos del Niño, en relación con visibilizar de manera explícita en el Presupuesto General de la Nación la manera como se materializa la protección integral de la niñez en las expectativas de inversión social de nivel nacional. De esta manera, se puede garantizar una integración del enfoque de derechos y curso de vida en las etapas de planificación, debate y aprobación del PGN.

El trazador presupuestal para la niñez todavía tiene camino por recorrer para consolidarse institucionalmente como los otros cuatro trazadores de género, grupos étnicos, paz y víctimas. A noviembre de 2022, el trazador para la niñez se construye a través de un etiquetado realizado al presupuesto de inversión y no existe actualmente un arreglo institucional con el Ministerio de Hacienda para realizar una marcación de los gastos de funcionamiento. Se requiere de mayor coordinación entre las partes interesadas para llevar al gobierno nacional a realizar el marcado que hace falta en los gastos de funcionamiento. Como se mencionó en la sección 3.1, el éxito de un trazador presupuestal en Colombia depende en gran medida de un mandato legal o político que incentive a las autoridades presupuestales a disponer de plataformas y definir procesos para la marcación temática del presupuesto.

4. BALANCE DE LOS TRAZADORES PRESUPUESTALES Y RECOMENDACIONES

Los trazadores presupuestales son herramientas diseñadas para atender los requerimientos establecidos por diferentes mandatos legales y/o políticos. Por esta razón, están definidos para atender propósitos específicos y proporcionar información que sirve como base para la rendición de cuentas ante la

rama legislativa, los organismos de control y la ciudadanía en general. Los trazadores presupuestales se han convertido en herramientas efectivas para aumentar la transparencia presupuestal, siempre y cuando cuenten con un sólido proceso institucional que incluya la centralización de la información reportada, lo cual usualmente depende de un mandato legal que apoya el proceso de los trazadores.

Al tener alta dependencia del registro manual de la información por parte de los funcionarios de las entidades ejecutoras, la calidad de la información termina dependiendo a su vez de la capacidad de los funcionarios de identificar recursos asociados a temáticas específicas. Esta capacidad varía entre ministerios y también depende de la capacitación que reciban los funcionarios en las temáticas de interés para el trazador. Este no es un tema menor y a pesar de las capacitaciones presupuestales y temáticas que se realizan a las entidades, la calidad de la identificación y la información reportada continuarán siendo un factor de riesgo para la precisión de los reportes finales.

Riesgos de errores e inconsistencias. Al depender del registro manual de la información en las plataformas habilitadas, y dado que el proceso de reporte no requiere de la presentación de evidencia por parte de las entidades que reportan a las autoridades presupuestales, no es posible realizar una adecuada trazabilidad de las cifras reportadas. Al mismo tiempo, las autoridades no cuentan con los incentivos para establecer procesos de auditoría a las cifras reportadas.

Existe un fuerte *trade-off* disyuntiva entre contar con estrictos criterios técnicos que limiten la definición de qué es un gasto o inversión focalizada, y tener una metodología abierta para la definición de gasto temático. Los criterios estrictos de marcación presupuestal limitan la capacidad del gobierno de medir su esfuerzo financiero en ciertas temáticas. En algunas temáticas, hay preguntas guía que permiten determinar qué tan restrictivo sería el carácter de la identificación presupuestal: ¿Cómo será el tratamiento de gastos de personal? ¿contarán solamente los gastos de personas que tengan dedicación exclusiva a la temática de interés? ¿cómo tratar la dedicación parcial de personal en la temática de interés? ¿cómo será el tratamiento de gastos de funcionamiento? ¿se consideran que aportan a la temática de interés los gastos de funcionamiento compartidos con otros temas?

Los riesgos de inclusión y exclusión son conceptos que deben ser tenidos en cuenta por las autoridades presupuestales como coordinadoras de los trazadores y por las entidades. Los trazadores son propensos a contabilizar gastos que no deberían estar reportados (riesgo de inclusión) y son también propensos a omitir otros que deberían estar (riesgo de exclusión). Un tratamiento a estos riesgos debe ser incluido en la marcación presupuestal, de manera que los usuarios finales de la información tengan claridad si el reporte final generado tiene un carácter de sobreestimación o subestimación de los recursos presupuestales identificados.

Contraste entre aproximaciones de arriba-hacia-abajo (Top-down) y aproximaciones desde abajo (bottom-up). Durante la implementación del Programa Conjunto INFF-Colombia, las autoridades presupuestales del gobierno de Colombia, con el apoyo de Unicef, ONU-Mujeres y PNUD, realizaron el etiquetado ODS del presupuesto nacional para tres vigencias fiscales (2020, 2021, 2022).²⁰ Esta aproximación “desde arriba” o top-down (aplicada desde las autoridades presupuestales a la totalidad del presupuesto) fue realizada usando las 169 metas ODS como ancla o guía de análisis. Este método contrasta con el proceso de compilación de reportes de entidades que luego es centralizada por las autoridades presupuestales.

Estas diferencias entre las aproximaciones generan diferencias significativas en el total de financiamiento observado para las temáticas de interés. Para el caso de Colombia, los trazadores

²⁰ Detalles del etiquetado ODS en <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/poverty/SDG-Alignment-Budget-Tagging-Colombia.html>

presupuestales existentes usan una aproximación que parte de reportes desde las entidades ejecutoras y en el cual la información fluye hacia las autoridades presupuestales, generando totales que difieren de las estimaciones cuando se realizan etiquetados ODS directamente por parte de las autoridades presupuestales. Para el caso de género, el etiquetado ODS identifica tres veces más presupuesto en comparación los reportes compilados desde las entidades de gobierno usando criterios definidos localmente (a nivel nacional) entre el gobierno y ONU-Mujeres. Para el caso de niñez se estiman 20% más recursos a través del etiquetado ODS. Estas diferencias puede ser el resultado de tres factores

1. Los reportes desde las entidades ejecutoras del gobierno pueden tener distintos niveles de calidad en la información reportada. Algunos ministerios pueden sobreestimar mientras otros subestiman, especialmente si el trazador no tiene una guía comprehensiva para apoyar a la entidad que reporta. El etiquetado ODS desde las autoridades presupuestales reduce el ruido introducido por la multiplicidad de reportes con distintas calidades.
2. Realizar la aproximación al etiquetado para una sola temática puede llevar al establecimiento de lineamientos estrictos para determinar qué puede ser considerado como apoyo presupuestal para la temática de interés, lo cual implica filtros más finos para limitar lo que puede contar hacia la temática. Estos lineamientos pueden ser altamente locales, lo cual puede fragmentar la aproximación regional o global y reducir las posibilidades de comparación entre países.
3. El etiquetado ODS tiene como ancla analítica las 169 metas ODS acordadas globalmente y por tanto no dependen de interpretaciones nacionales o de taxonomías temáticas de alcance local.

Las diferencias en recursos estimados deben ser tenidos en cuenta por el potencial usuario final de la información, para recordar que los procesos de marcación temática son de carácter indicativo y que sirve más buscar un rango que defina entre subestimación y sobreestimación de recursos, más que aferrarse a una única cifra.

Recuadro 4. Transparencia fiscal: Aproximaciones *top-down* vs *bottom-up*.

La aproximación a la necesidad de identificar recursos focalizados no es trivial y como se ha mencionado previamente, requiere del establecimiento de criterios técnicos y de coordinación interinstitucional. Ante este escenario, se han perfeccionado dos formas de abordar la necesidad: (i) *top-down approach*, en el cual las autoridades presupuestales y/o las entidades de planeación se encargan de realizar la identificación de recursos; y (ii) *bottom-up approach*, en el cual las autoridades presupuestales establecen unos criterios generales de identificación de recursos y son las unidades ejecutoras las encargadas de realizar esa identificación detallada. Ambas metodologías son válidas y complementarias, aunque cada una tiene unas ventajas particulares en términos de calidad de la información, objetividad y seguimiento. Para entender mejor las diferencias, es importante revisar en detalle el mecanismo de identificación y reporte en cada una de las aproximaciones:

Aproximación a la identificación presupuestal desde las autoridades presupuestales: Top-down approach. Bajo este esquema, las entidades encargadas de administrar el presupuesto (autoridades presupuestales) asumen la tarea de marcar los recursos para una temática específica. Para ello, establecen unos criterios de identificación, usualmente concertados con las entidades ejecutoras, y con base en la información de gasto disponible, proceden a realizar la marcación de recursos, este proceso inicialmente se realiza de manera manual, pero con miras a la automatización que minimice el error humano. Es importante considerar que este es un proceso iterativo, cuya precisión depende de la coordinación interinstitucional para realizar ajustes necesarios dentro de un marco general.

La centralización de este proceso tiene dos ventajas: (i) se garantiza la revisión integral de todo el presupuesto y (ii) se mantiene un mayor nivel de consistencia en los criterios dado que una entidad se encarga de identificar todos los recursos. Por otra parte, esta aproximación tiene dos desventajas: (i) en la práctica, son las unidades ejecutoras las que tienen información completa sobre la ejecución final y no siempre es fácil transmitir el detalle de esa información a la autoridad presupuestal; y (ii) se genera una carga de trabajo importante para la autoridad presupuestal, lo cual desincentiva a estas a escoger esta aproximación. Dicha carga, puede reducirse a través de la automatización del proceso, pero requiere del establecimiento de procesos tecnológicos, presupuesto y armonización de plataformas existentes.

Aproximación a la identificación presupuestal desde las entidades: Bottom-up approach. Bajo este esquema, las unidades ejecutoras asumen la tarea de identificar los recursos orientados a las temáticas específicas. Para ello, las autoridades presupuestales y/o las entidades de planeación establecen unos criterios generales de identificación de recursos, y capacitan a funcionarios de las entidades ejecutoras para realizar la identificación de recursos.

La descentralización de este proceso genera ventajas y desventajas análogas al modelo centralizado. Por una parte y en teoría, la marcación debería ser más precisa dado que son los mismos funcionarios que ejecutan los recursos, quienes finalmente realizan la identificación presupuestal. Así mismo, no se genera una carga excesiva en la autoridad presupuestal ya que, una vez definidos los criterios y mecanismos de reporte, son las unidades ejecutoras las encargadas de materializar el proceso. Por otro lado, es difícil garantizar una mirada integral a todo el presupuesto, dado que algunas entidades ejecutoras pueden ser más responsables que otras a la hora de hacer esta tarea, generando vacíos de información. Adicionalmente, el nivel de subjetividad en la marcación es estructuralmente mayor dado que son distintos funcionarios, de distintas entidades, los encargados de realizar la identificación. Las capacitaciones podrían reducir marginalmente esta subjetividad.

Fuente: elaboración propia del Programa Conjunto INFF-Colombia.

Aun cuando el esfuerzo realizado por el Gobierno Nacional ha tenido avances en el desarrollo de herramientas que permiten el registro y seguimiento de recursos enfocados a políticas transversales, estos dependen significativamente del reporte manual de información. Esto se debe a que los aplicativos utilizados para tal fin (TRAZA, SIPV y SUIFP) solo importan del SIF-Nación la información correspondiente a la apropiación inicial, y el resto de la información asociada a la cadena presupuestal (apropiación vigente, compromisos, obligaciones y pagos) debe ser registrada de manera manual por cada una de las entidades ejecutoras del PGN. Lo anterior, está directamente relacionado con la autonomía presupuestal de la cual están dotadas las entidades y por lo tanto, son quienes tienen la responsabilidad de decidir cómo ejecutar los recursos asignados a través de la ley anual de presupuesto.

El Gobierno de Colombia cuenta con sólida experiencia institucional en la construcción de procesos para trazadores presupuestales, pero la información generada y consolidada no siempre es de acceso público (en formatos amigables y datos abiertos) y escasamente es usada en el proceso de toma estratégica de decisiones. A pesar de que los reportes resultantes de los trazadores presupuestales están disponibles para el público como parte de su presentación al congreso, hay poca evidencia de la disponibilidad de datos o conversaciones entre el ejecutivo y la sociedad civil por fuera del proceso legalmente definido alrededor de las temáticas. Idealmente, la publicación proactiva de reportes presupuestales sobre temáticas particulares sería parte de un proceso comprensivo de política de transparencia presupuestal y participación ciudadana, en el cual exista el debate. Esto permitiría a la sociedad civil supervisar la ejecución y concertar oportunidades de corrección en el marco de la rendición de cuentas.

Recuadro 5. Riesgos en el reporte de información

Como se ha identificado a lo largo de este documento, los trazadores presupuestales se conciben como herramientas que permiten hacer seguimiento a los recursos ejecutados para el cumplimiento de diferentes políticas públicas. Sin embargo, es importante identificar los riesgos asociados al reporte de información.

Subestimación de ejecución de recursos: teniendo en cuenta que no hay un criterio definido para identificar los recursos que atienden más de una política transversal, y que dicha identificación queda a entera discreción de la entidad ejecutora, es posible que en la consolidación de los datos reportados en los aplicativos dispuestos por el gobierno para la trazabilidad de estos recursos haya políticas que se encuentren con menos recursos de los que efectivamente ejecutan. Por ejemplo, para el caso de una línea de gasto dirigida a mujeres indígenas víctimas del conflicto armado, es posible que la entidad especifique que los recursos se dirigen únicamente a atender políticas asociadas a comunidades étnicas; de esta manera se estarían dejando por fuera recursos asociados a construcción de paz y equidad de género.

Doble contabilización de recursos: en el momento de realizar la consolidación de los recursos asociados al cumplimiento de las políticas transversales, es importante tener en cuenta en qué niveles de la administración pública se está reportando la información. Lo anterior, está asociado a la posibilidad de que exista una doble contabilización de los recursos, lo cual se puede dar en el caso en que una entidad reporte dentro de la ejecución de sus recursos giros que se realizan a otras entidades para atender estas políticas transversales y, a su vez, las entidades que reciben estos recursos en el momento que los ejecutan los registren nuevamente. Esto puede suceder en el caso del reporte de información por parte de entidades del orden territorial. El trazador podría capturar las inversiones con cargo a transferencias hechas desde el orden nacional a las entidades territoriales y que son ejecutadas a través de proyectos de inversión por los departamentos, distritos y municipios del país (p.ej. Recursos del Sistema General de Participaciones –SGP y gastos del Sistema General de Seguridad Social en Salud).

Capacidad técnica de los funcionarios para identificar los recursos: considerando que la entidad responsable del reporte de la información es la encargada de delegar esta actividad en el funcionario que considere pertinente, es importante contemplar qué, a menos de que se realicen capacitaciones periódicas, es probable que los funcionarios encargados de estas actividades no tengan la suficiente claridad en la temática de interés o que, por procesos de rotación naturales de estos cargos, no se mantenga la memoria institucional en el tiempo. Lo anterior, puede generar que la calidad de los registros no sea la mejor, con el riesgo de sobreestimaciones o subestimaciones en el registro de la información.

Rigidez en los criterios de identificación: partiendo de las reglas establecidas para la identificación de los recursos asociados con la atención de políticas transversales, mencionados en este documento, se ha encontrado que la definición de criterios muy rígidos puede generar subestimación en el monto de recursos reportado al final del ejercicio. Un ejemplo de esto está relacionado directamente con la identificación de gastos de personal asociados a la atención de una política transversal, puesto que se establece que solo se deberán reportar los gastos destinados a funcionarios que se dedican exclusivamente a atender estos temas, sin embargo, la entidad puede contar con personal que dedica tiempo parcial a atender estas políticas y esos recursos no se contemplarían en el registro de información.

Fuente: elaboración propia del Programa Conjunto INFF-Colombia.

Escogencia entre marcación centralizada o descentralizada. Como se mencionó anteriormente, ambos ejercicios *bottom-up* y *top-down* para la construcción de trazadores presupuestales son válidos, siempre y cuando existan criterios claramente definidos y se conozcan las limitaciones de ambas aproximaciones. Una identificación desde las autoridades presupuestales (*top-down approach*) podría generar

sobreestimación dada la distancia a la ejecución del presupuesto, mientras que la identificación desde las entidades ejecutoras (*bottom-up approach*) puede generar una subestimación.

De acuerdo con la experiencia de Colombia con cinco (5) trazadores presupuestales, un proceso de marcación centralizada del presupuesto (desde las autoridades presupuestales o top-down approach) genera mejores resultados en el corto plazo y es útil cuando no existe un arreglo institucional (o no existe una metodología acordada) para soportar la identificación exhaustiva de una temática. Adicionalmente, la aproximación centralizada genera economías de escala para identificar recursos para múltiples temáticas (p.e. mediante alineación ODS del presupuesto) dado que diferentes prioridades pueden ser identificadas bajo un único etiquetado. Esto aplica especialmente cuando los gobiernos transitan de interés en pocas temáticas y hacia múltiples temas transversales de interés dentro del presupuesto.

Por otra parte, la aproximación descentralizada genera resultados mas precisos en el largo plazo si existe un sólido arreglo institucional para identificar recursos para temáticas particulares o transversales. Esto se debe al profundo conocimiento que tienen las entidades ejecutoras del presupuesto en la temática y en los detalles de gasto. Sin embargo, para garantizar el éxito de esta aproximación y para marcar la totalidad del presupuesto, la identificación debería realizarse desde la planeación (ex ante) y no posterior a la apropiación (ex post), lo cual depende también de que el proceso en general sea legalmente vinculante para las partes que deben estar en el proceso. Adicionalmente, se debe contar con un plan para reducir el componente manual de reporte y procurar automatizar la marcación de recursos desde la fase de diseño del presupuesto. Automatizar el proceso combinaría los beneficios de ambas aproximaciones y garantizaría un avance hacia mejores reportes.

En general, el actual marco institucional para los trazadores presupuestales en Colombia puede tornarse insostenible en términos de la carga operacional que generaría en el largo plazo para las entidades que reportan, dada la necesidad de reportar a múltiples plataformas y la probabilidad de que surjan nuevas temáticas de interés para su análisis presupuestal. Es importante evaluar la calidad de la información y el impacto operativo que estos reportes generan al interior de las entidades ejecutoras que se encuentran vinculadas al proceso de marcación. Actualmente, las entidades tienen que reportar simultáneamente a diferentes aplicativos (dependiendo de la política y el tipo de recursos), y las autoridades presupuestales (MHCP y DNP) no cuentan con el mandato legal ni con suficiente información para auditar la información reportada.

Los países interesados en trazadores presupuestales pueden encontrarse entre dos mundos: poca o nada experiencia en trazadores presupuestales con soporte legal, o transitando hacia múltiples temáticas de interés presupuestal. El primer caso es cuando los trazadores son mayor utilidad debido a los beneficios de coordinación entre entidades que brindan dichos ejercicios presupuestarios. En el segundo caso, cuando hay múltiples y crecientes temas de interés para el desarrollo nacional, como es el caso de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados a nivel mundial, un enfoque más integral para el seguimiento del presupuesto debería apuntar a enfoques de marcación desde las autoridades presupuestales (top-down) para reducir los riesgos de informar desde las entidades ejecutoras, al mismo tiempo que se busca contar con mandatos legales o políticos que puedan garantizar la continuidad del etiquetado a lo largo de las vigencias fiscales.

Recuadro 6. Etiquetado ODS implementado por las autoridades presupuestales de Colombia con apoyo de las Naciones Unidas.

Como parte del fortalecimiento de la óptica de financiamiento de los ODS, el gobierno de Colombia con el apoyo de ONU-Mujeres, Unicef y PNUD realizó un etiquetado ODS para 3 vigencias fiscales (2020, 2021 y 2022). El enfoque utilizó las 169 metas de los ODS para realizar una alineación manual de cada una de las más de 4.300 líneas presupuestarias para cada año usando un enfoque novedoso y permitiendo que un solo proyecto apunte a múltiples metas ODS. Este etiquetado ODS del presupuesto es un enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*) y contrasta con los procedimientos existentes para el seguimiento del presupuesto, que tienen un procedimiento de abajo hacia arriba (*bottom-up*).

Aunque no se deriva de un mandato legal, el etiquetado ODS del presupuesto permite identificar el apoyo del presupuesto nacional a los 17 ODS y sus 169 metas, incluidos los componentes de género y niñez. La etiqueta ODS para estos últimos temas permitió una comparación metodológica con los trazadores presupuestarios existentes que cuentan con metodología *bottom-up*. Cuando se aplica filtro para metas ODS relacionadas con género, el etiquetado ODS muestra tres veces más apoyo presupuestario que el trazador. Al realizar el filtro de metas ODS relacionadas con niñez (determinadas por Unicef), el etiquetado ODS muestra 20% más de recursos para el caso de la infancia en comparación con el reciente trazador. Estas diferencias resaltan los diferentes enfoques, en materia del proceso de reporte (centralizado vs descentralizado), pero también en términos de los criterios utilizados para filtrar los gastos. En el caso de los 5 trazadores presupuestales las metas ODS no fueron consideradas como anclas de los análisis, y los criterios para delinear qué se considera (y qué no) apoyo presupuestario fueron definidos localmente, tanto para género como niñez. El etiquetado ODS tiene la ventaja de utilizar criterios acordados a nivel global, además de las ventajas de utilizar un enfoque de arriba hacia abajo gestionado por las autoridades presupuestarias y descrito en el Cuadro 4.

El etiquetado ODS del presupuesto se perfeccionó posteriormente para permitir su automatización sin modificar el sistema de información financiera del gobierno (SIIF). Específicamente, el etiquetado ODS manual del presupuesto que inicialmente se realizó a nivel de gastos del proyecto se volvió a realizar manual y posteriormente a un nivel más detallado para el catálogo de productos de los proyectos de inversión. Este último menú de productos alineado con los ODS fue utilizado posteriormente por el Departamento Nacional de Planeación para actualizar el Kit de Planeación Territorial, que se usa para fortalecer el proceso de políticas pública a nivel territorial. De esta manera, el gobierno ahora cuenta con ópticas de financiamiento de los ODS al momento de crear proyectos de inversión pública.

Los resultados del etiquetado ODS del presupuesto a nivel de Proyecto puede ser consultados en <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/poverty/SDG-Alignment-Budget-Tagging-Colombia.html> . Para una versión simplificada e interactiva de los resultados ver https://bit.ly/SDG_Taxonomy_CO.

Fuente: elaboración propia del Programa Conjunto INFF-Colombia.

Los trazadores presupuestales pueden ser útiles para aumentar la transparencia fiscal en un contexto en que existe un número limitado de temáticas de interés nacional. Sin embargo, como se ve en el caso de Colombia, una vez que una temática del desarrollo acumula experiencia dentro de un proceso legalmente ordenado y bien definido, aumenta el interés social y la probabilidad de utilizar un proceso similar para visibilizar el financiamiento público para otras temáticas. En estos casos, si el interés es aumentar la transparencia fiscal, debería haber una estrategia más específica y dedicada para mejorar la comunicación con la sociedad civil en un lenguaje menos técnico.²¹

Adicionalmente, el caso de Colombia ha demostrado que el etiquetado en sí mismo, incluso bajo mandatos legales, no conduce necesariamente a la toma estratégicas de decisiones en materia presupuestal, ya que los trazadores existentes que han producido informes por varios años muestran una trayectoria presupuestaria muy estable. Si los trazadores fueran parte de una estrategia para mejorar la toma de decisiones presupuestarias, los recursos para los temas priorizados deberían aumentar o se estarían implementando nuevas estrategias presupuestarias para las temáticas de interés, específicamente alrededor de la eficiencia del gasto. Hasta el momento no hay evidencia de que los trazadores existentes que han estado disponibles por algunos años hayan influido en la toma estratégica de decisiones.

²¹ Consultar Global Initiative for Fiscal Transparency <https://fiscaltransparency.net/> para identificar estrategias de datos abiertos y portales de comunicación presupuestal, entre otras estrategias de transparencia.

5. CONCLUSIONES

Con apoyo de Naciones Unidas, los países han pasado de un interés narrativo en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a fortalecer el financiamiento sostenible para acelerar su logro. Luego de acumular experiencia institucional desde 2011 en cinco trazadores presupuestales para identificar y comunicar sobre el uso de recursos públicos para temáticas priorizadas, Colombia dio los primeros pasos hacia la implementación de ópticas de financiamiento de ODS mediante el etiquetado ODS del presupuesto nacional (y de la cooperación internacional), usando una aproximación desde las autoridades presupuestales para estimar el financiamiento actual para los 17 Objetivos y sus 169 metas en tres vigencias fiscales (2020, 2021 y 2022).

La experiencia acumulada por parte del Gobierno de Colombia en los trazadores presupuestales ha llevado al país a preferir un sistema basado en mandatos legales y/o políticos que activan el proceso de coordinación dentro de la rama ejecutiva. A partir de estos mandatos, se deriva un proceso centralizado en las autoridades presupuestales (Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación) que a su vez ponen a disposición de las entidades del gobierno unos procedimientos de reporte y criterios para el reporte de la información. La información es compilada para producir reportes temáticos al congreso. El éxito de los trazadores presupuestales ha estado ligado en la práctica a la preexistencia de mandato legal que activa a las partes involucradas.

Los trazadores presupuestales son herramientas que, en el margen, pierden validez contable en la medida en que crecen las temáticas de interés. Al establecer un trazador presupuestal debidamente soportado institucionalmente se debe tener en cuenta que contable y teóricamente, al sumar las distintas piezas resultantes de particionar el presupuesto en n-mil piezas temáticas, se perdería el principio contable de contar con un único presupuesto público. Esto se debe a que el gasto hacia una temática puede beneficiar, como efectos de segundo orden, a múltiples temáticas, dependiendo de los criterios que se usen para el reporte. Por ejemplo, un país interesado en estimar el presupuesto que se destina a comunidades indígenas debe tener en cuenta que parte de ese presupuesto puede verse también reflejado en una identificación de presupuesto para temáticas de niñez rural.

Se debe tener en cuenta que el ejercicio de identificación presupuestal activa también temas de economía política en los grupos de interés. Los usuarios finales de la información deben tener en cuenta que los presupuestos temáticos que se identifiquen como resultado de los trazadores presupuestales no cuentan con el carácter de exclusividad (explicado en el párrafo anterior), por lo cual el ejercicio de seguimiento por parte de la sociedad civil no debe tener carácter de fiscalización o auditoría. Para evitar una desalineación en las expectativas entre autoridades presupuestales y la sociedad civil, debe existir un anexo de aclaraciones o socialización para que los usuarios finales de la información acepten el carácter indicativo y no contable de los trazadores presupuestales.

Limitar el ejercicio de los trazadores presupuestales a la publicación de informes aumenta los riesgos de pérdida de confianza por parte de la ciudadanía, ya que puede ser interpretado como un ejercicio demagógico por parte de las autoridades, que empeñan la palabra y comprometen el discurso, pero no asignan los recursos necesarios para lograr las prioridades prometidas. La publicación proactiva de reportes presupuestales debe ser parte de una política integral de transparencia y participación ciudadana, en donde el debate esté abierto a las partes interesadas, que permita a la sociedad civil supervisar la ejecución, abogar por las correcciones y ejercer el control social.

Costo-beneficio de la identificación presupuestal para una temática, en comparación a una identificación de múltiples temáticas, como los ODS. Es importante tener en cuenta que los trazadores son útiles en etapas iniciales de la identificación presupuestal temática. Cuando los países tienen interés en identificar presupuesto para múltiples temáticas, como es el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se recomienda considerar otras opciones, la más relevante siendo un clasificador ODS dentro del sistema de información financiera (o *Financial Management Information System FMIS*, en inglés). Los

criterios por seguir para una identificación de múltiples temáticas de manera simultánea, como en el marco de los ODS, fueron propuestos anteriormente por el Programa Conjunto INFF-Colombia en su guía de alineación de presupuestos a ODS²².

Los trazadores presupuestales son una de varias estrategias que fortalecen la transparencia presupuestal, y que fortalecen el interés público por el presupuesto nacional. El Gobierno de Colombia tiene experiencia significativa en la coordinación institucional para el reporte y seguimiento presupuestal de temáticas. Los cuatro trazadores presupuestales existentes (para víctimas del conflicto armado, comunidades étnicas, el proceso de paz y género), así como el trabajo en curso para el trazador de niñez, demuestran acciones concretas para fortalecer la transparencia fiscal. Además de los trazadores presupuestales de tipo *bottom-up* actualmente en funcionamiento, el Gobierno de Colombia, con el apoyo de la oficina de las Naciones Unidas en Colombia, creó un etiquetado ODS para el presupuesto mediante una metodología *top-down* para las vigencias 2020, 2021 y 2022 usando las 169 metas ODS acordadas globalmente. Estos esfuerzos han fortalecido la transparencia fiscal en el país y permiten identificar lecciones aprendidas para otros países que busquen institucionalizar procesos similares.

La marcación presupuestal no implica cerrar brechas en temáticas del desarrollo. Si bien el éxito de la marcación temática es proporcionar un diagnóstico, este por sí solo no acelerará el cierre de las brechas en el desarrollo. La marcación presupuestal temática debe entenderse como una herramienta para que los gobiernos ajusten a favor del interés público y como un mecanismo de transparencia para la eficacia, la sostenibilidad y la equidad. Esto constituye una oportunidad clave para que Colombia y otros países utilicen la evidencia presupuestal compilada por medio de los trazadores presupuestales para actualizar los procesos presupuestarios y mejorar la toma de decisiones estratégicas, al mismo tiempo que identifiquen posibles ganadores y perdedores desde perspectivas tanto espaciales, como sociales e intergeneracionales.

²² Para más información, visitar <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/poverty/SDG-Alignment-Budget-Tagging-Colombia.html>

6. REFERENCIAS

- DNP. (junio de 2019). *Manual Operativo de Trazadores Presupuestales*.
- DNP. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2021). *Guía para la Clasificación de recursos de las Políticas públicas de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, en el Sistema unificado de inversión y finanzas públicas entidades del orden nacional - PGN*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/Paginas/Trazador-de-Primera-Infancia-Infancia-y-Adolecencia-en-el-Presupuesto-de-Inversion.aspx>
- MHCP. (2017). *Instructivo Sistema Información Presupuestal para Víctimas*.
- MHCP. (2020). *Manual para el registro de información presupeustales en el aplicativo TRAZA*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). *Anexo Mensaje Presidencial - Proyecto Ley de Presupuesto 2022*. Bogotá.
- UNDP. (2022). *Alineación de presupuestos públicos y otros flujos a ODS: hacia una taxonomía ODS*. Bogota D.C.: UNDP. Obtenido de <https://jointsdgfund.org/publication/sdg-alignment-and-budget-tagging-towards-sdg-taxonomy>



 pnudcol

 @PnudColombia

 @pnudcolombia

 pnudcol

 PNUDenColombia

 comunicaciones.co@undp.org

Calle 84A #10-50, Piso 3
+57 (1) 4889000
Bogotá, Colombia