REVISION DE GASTO
SECTOR DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Julio, 2017

Luz Helena Sarmiento Villamizar
Rosalba Ordóñez Cortés
Andrés Humberto Alonso

C O N T E N I D O

INTRODUCCIÓN 3

1. PANORAMA Y TENDENCIAS DE GASTO EN EL SECTOR DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE 4

1.1. Configuración de la Institucionalidad del Sector Ambiental 4

1.2. Presupuesto del sector de ambiente y desarrollo sostenible 9

1.2.1. Comportamiento presupuestal del sector 9

1.2.2. Presupuesto 2016 11

1.2.3. Presupuesto 2017 14

2. IMPLEMENTACIÓN DE FASES Y ACTIVIDADES DE LA REVISIÓN DEL GASTO DEL SECTOR DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE 16

2.1. FASE I. GENERAR INFORMACIÓN 16

2.1.1. IDENTIFICACIÓN DE UNIDAD DE ANÁLISIS 19

2.1.2. PROPUESTA DE ANÁLISIS DE PRIORIDAD Y DESEMPEÑO 20

2.2. FASE II. MANDATO Y ALCANCE 23

2.3. FASE III. MESAS DE TRABAJO – DESARROLLANDO LAS OPCIONES 25

2.3.1. EVOLUCIÓN DE LA PROPUESTA DE PRIORIDAD Y DESEMPEÑO EN LAS MESAS DE TRABAJO 25

2.3.2. IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES DE OPTIMIZACIÓN DEL USO DE LOS RECURSOS 39

2.3.2.1. Identificación de recursos para optimizar el presupuesto de inversión de la vigencia 2017 39

2.3.2.2. Identificar posibles ajustes del presupuesto orientados hacia el presupuesto 2018 en términos de la eficiencia en el uso de los recursos 45

2.3.2.3. Oportunidades de mejora frente a problemas identificados en el proceso de ejecución 50

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 55

ABREVIATURAS UTILIZADAS 63

ANEXOS **64**

INTRODUCCIÓN

Ante la situación de caída de ingresos para el gobierno nacional, originada en la drástica disminución del precio internacional del petróleo, entre otros, es inminente para el gobierno colombiano realizar un trabajo de revisión del gasto público, a fin de encontrar caminos para mejorar la eficiencia y la eficacia en la utilización de los recursos. Esto cobra mayor importancia frente al panorama de mediano plazo que nos indica la necesidad de reducir el gasto y optimizar el uso de los recursos. Experiencias realizadas en otros países han demostrado que este tipo de ejercicios permite identificar posibilidades de mejora que se pueden transformar en ahorro y/o redireccionamiento de recursos hacia prioridades del Gobierno.

A partir de las recomendaciones de OCDE relacionadas con prácticas de Buen Gobierno, en 2016, el Departamento Nacional de Planeación introdujo la práctica de Revisiones de Gasto, a partir de la aplicación de un esquema metodológico diseñado por el Banco Mundial y trabajado inicialmente en dos sectores: agricultura e Inclusión social. Para 2017 se decidió realizar su aplicación a cinco sectores más: Educación, Salud, Comercio e Industria, Infraestructura y Ambiente.

La Revisión de Gasto se constituye en una herramienta que contribuye a mejorar la eficiencia y eficacia en el gasto de las entidades. Es así como el DNP consideró importante realizar una revisión de gasto financiado con el Presupuesto General de la Nación de las entidades del sector ambiental, con el fin de aportar elementos para mejorar la priorización de las inversiones, identificar oportunidades de optimización del uso de los recursos de inversión y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.

En la primera parte del documento se hace una descripción de la tendencia de asignación de recursos del Sector financiado con Presupuesto General de la Nación; se presenta una reseña del presupuesto 2016, su participación en el PGN, la distribución entre las entidades y su ejecución y finalmente se caracteriza el presupuesto de la vigencia 2017.

En la segunda parte se presenta la Revisión de Gasto del Sector, para lo cual se utilizó la metodología diseñada por el Banco Mundial[1] y se aplica de acuerdo a las Fases establecidas por la misma. En la Primera Fase se realizó acopio y análisis de información relacionada con el marco de política para el sector, las asignación y ejecución de recursos asignados a través del Presupuesto General de la Nación y de los proyectos que han sido financiados con estos recursos. A partir de esta revisión se construyó una propuesta de análisis como punto de referencia para iniciar la discusión con las entidades del sector.

[1] Banco Mundial. Manual para el diseño de revisiones de gasto de la inversión pública en Colombia. Noviembre de 2016

En la segunda Fase se obtuvo el Mandato o compromiso institucional para la Revisión de Gasto, se determinó la meta de ahorro del 10% del presupuesto flexible y se dieron las instrucciones a la Oficina Asesora de Planeación del Ministerio para liderar el ejercicio.

En la Tercera se realizaron 7 mesas de trabajo logrando una construcción colectiva de los criterios a tener en cuenta para el análisis de prioridad de política y desempeño. Para la etapa de identificación de ahorros y redireccionamiento de recursos a temas de interés de los mismos proyectos, el Ministerio no continuó con el ejercicio y por tanto no convocó nuevamente a las entidades. Por parte de la consultoría se realizaron algunas gestiones para reactivar el proceso, pero no hubo respuesta. Se asume, que esta situación se generó debido a que coincidió el periodo de la consultoría con la dinámica para definir el presupuesto de la vigencia 2018, lo que incluyó el proceso de formulación y registro de proyectos para ser incluidos en ese presupuesto. Adicionalmente, en ese periodo de tiempo se generaron situaciones de orden mayor que debieron ser atendidas con prioridad.

Este ejercicio, se aplica a los recursos vinculados al Presupuesto General de la Nación y se constituye en una herramienta de soporte al proceso de presupuestación anual del sector, a partir de la aplicación de una metodología que permita la revisión de las unidades de análisis para los diferentes componentes del presupuesto, permitiendo realizar una revisión de prioridades, así como identificar espacios para mejorar la eficiencia y eficacia del uso de los recursos.

1. PANORAMA Y TENDENCIAS DE GASTO EN EL SECTOR DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

1.1. Configuración de la Institucionalidad del Sector Ambiental

Con la Ley 99 de 1993 se creó el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se estableció la estructura institucional para el desarrollo y ejecución de las políticas ambientales, ajustada posteriormente con el Decreto-Ley 3573 de 2011 con la creación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional.

Gráfica 1. Estructura Institucional del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible



NOTAS: FONAM aparece en PGN como sección presupuestal pero es un sistema integrado de cuentas, no es una entidad
Las Autoridades Ambientales Urbanas dependen de manera directa de los Municipios

Esta estructura institucional conformada por 50 entidades es liderada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entidad que define las políticas, normas y orienta la implementación de las políticas a partir de la coordinación de las entidades que hacen parte del sector.

Excluyendo las 9 Autoridades Ambientales Urbanas[2], las demás entidades están en la posibilidad de recibir recursos del Presupuesto General de la Nación.

El sector cuenta con la Unidad Administrativa del Sistema Nacional de Parques Naturales, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, el IDEAM, 4 Institutos dedicados a la generación de información y conocimiento con cobertura en la totalidad del territorio nacional y 33 Corporaciones Autónomas Regionales que son las entidades ejecutoras de las políticas ambientales en sus jurisdicciones que cubren la totalidad del territorio continental. 7 de estas Corporaciones tienen la categoría de Desarrollo Sostenible por las condiciones de sus territorios.

- **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

Es la cabeza del Sector y de acuerdo a las funciones definidas por la Ley 99/93 y las obligaciones derivadas de normas posteriores, el Ministerio desarrolla políticas y las instrumentaliza.

- **Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - SPNN**

Está encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales conformado hoy por 59 áreas representativas de los ecosistemas continentales y marinos del país, con un área de

[2] Las Autoridades Ambientales de los Grandes centros urbanos creadas Ley 99/93 Art 66; Autoridades de los Distritos Ley 768 de 2002 Art 13. Recientemente se crearon como Distritos Especiales con funciones ambientales Bucaramanga, Buenaventura y

14´268.224 hectáreas (142,682 km2) de la superficie nacional (marinas y terrestres), donde 11,27% constituye el área continental y 1,5% el área marina; en 26 de estas áreas se tiene presencia de comunidades indígenas y afro descendientes[3] y de la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP que vincula adicionalmente, áreas en diferentes categorías de conservación en los niveles regional, departamental y local, tanto públicas como privadas. A julio de 2017, el SINAP registra un total de 24.008.940 hectáreas (SINERGIA)

- **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA**

Creada con el Decreto 3573 de 2011, es la encargada de que "*los proyectos obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País*" [4]. En consecuencia, tiene a su cargo la evaluación de los diferentes instrumentos asociados al licenciamiento ambiental de proyectos de trascendencia nacional (art. 52 Ley 99/93), así como de sus modificaciones y seguimiento a los compromisos y responsabilidades derivadas del licenciamiento, por una parte, y por la otra, el otorgamiento de 35 permisos relacionados con diferentes actividades productivas.

- **Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM**

Es una entidad adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con funciones relacionadas con la generación de información y conocimiento y se constituye en un soporte muy importante para la definición de las políticas ambientales y la toma de decisiones en materia de conservación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del país. Así mismo, genera información de relevancia para la toma de decisiones en los sectores productivos.

Su gestión es de cobertura nacional y entre sus múltiples funciones tiene a su cargo el sistema de alertas tempranas, pronósticos climáticos en tiempo real, información de base para la operación de aeronavegación del país, monitoreo de las principales cuencas del país a través de 784 estaciones hidrológicas[5], modelación hidrológica, pronósticos hidrológicos, operación del laboratorio nacional de calidad de aguas y ambiental, coordina el Sistema Nacional de Información Ambiental de Colombia – SIAC, entre otras muchas acciones que realiza de importancia para el país.

- **Entidades Vinculadas**

La Ley 99/93[6] creó 4 Institutos de investigación con características muy especiales, ya que se conformaron como entidades sin ánimo de lucro de carácter público que se rigen por las reglas del derecho privado y estableció para estas cuatro entidades que "*la Nación apropiará anualmente en el capítulo correspondiente al MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE los recursos y transferencias necesarios para atender los gastos de funcionamiento e inversión del instituto*". Por esta razón, no se constituyen en

[3] http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-de-parques-nacionales-naturales/
[4] Artículo 2 Decreto 3573 de 2011
[5] http://www.ideam.gov.co/web/agua/aguas-superficiales
[6] Art. 18, 19, 20 y 21 de la Ley 99/93

Sección Presupuestal y los recursos de la Nación se aportan a través de transferencias del Ministerio tanto en funcionamiento como en inversión. Los 4 Institutos se describen a continuación:

Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis" – INVEMAR

INVEMAR es la institución encargada de realizar la investigación ambiental básica y aplicada de los recursos naturales renovables y el medio ambiente en los litorales de las costas Atlántica y del Pacífico y los ecosistemas costeros y oceánicos de interés nacional. Su ámbito de acción corresponde al territorio marino del país que tiene una extensión de 892.118 Km^2 [7]. Tiene a su cargo la investigación y manejo de la biodiversidad marina y costera, aportando conocimiento sobre el impacto de los fenómenos naturales y los originados por actividades humanas sobre los ecosistemas marinos; promueve y realiza proyectos de investigación que contribuyen a la gestión y planificación del territorio marino y costero, y a la gestión de información para la toma de decisiones en desarrollo de la política marina nacional e internacional.[8]

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt"

Tiene a cargo promover, coordinar y realizar investigación que contribuya al conocimiento, la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad como un factor de desarrollo y bienestar de la población colombiana. Como parte de sus funciones, el Instituto se encarga de realizar, en el territorio continental de la Nación, la investigación científica sobre biodiversidad, incluyendo los recursos hidrobiológicos y genéticos. Coordina el Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad (SIB Colombia), la conformación del inventario nacional de la biodiversidad teniendo bajo su responsabilidad las colecciones biológicas más importantes del país y desarrolla investigación científica y aplicada de los recursos bióticos y de los hidrobiológicos en el territorio continental de la Nación[9], excluyendo las regiones atendidas por los otros Institutos.

Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHI

La región amazónica colombiana cubre un área de 483.164 km^2 [10], que corresponde al 42% del territorio continental del país. El SINCHI tiene a su cargo la realización, coordinación y divulgación de estudios e investigaciones científicas sobre la realidad biológica, social y ecológica de la Amazonia para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la región. Realiza investigación para la caracterización de los ecosistemas y recursos naturales de la región amazónica en temas como flora, fauna, recursos hidrobiológicos, recursos genéticos y microorganismos del suelo, para suministrar información orientada a su conocimiento, uso y conservación; a través de la innovación y la trasferencia de tecnología, fomenta la recuperación de las prácticas tradicionales y el reconocimiento al saber hacer de las comunidades indígenas, impulsa la innovación de los sistemas productivos de la Amazonia, la generación de tecnologías de punta para el estudio, caracterización y aprovechamiento de las especies cultivadas y del bosque que impactaran en las nuevas cadenas productivas del país, como son

[7] http://www.invemar.org.co/web/guest/50-mar
[8] http://www.invemar.org.co/
[9] http://www.humboldt.org.co/es/instituto/quienes-somos/que-hacemos
[10] http://www.sinchi.org.co/index.php/acerca

la agroalimentaria, la cosmética y la nutracéutica y coordina el Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonia colombiana SIAT-AC.

Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John von Neumann" - IIAP

Esta Institución tiene a su cargo la generación, utilización, transmisión y socialización de conocimientos dirigidos a la conservación y al fortalecimiento de los sistemas naturales y culturales del complejo biogeográfico ubicado en el Andén Pacifico colombiano. Su jurisdicción abarca 113.000 kilómetros cuadrados, que se extienden desde la frontera con Panamá hasta el norte del Ecuador una longitud aproximada de 1.300 kmts, correspondiente al 10 % del territorio nacional. Esta franja comprende el departamento del Chocó y los municipios de la parte occidental de los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Antioquia, Córdoba y Risaralda, abarcando total o parcialmente noventa municipios.[11] Su gestión plantea como desafíos la Conservación de la Diversidad Biológica y Cultural, la Seguridad Alimentaria, el Ordenamiento Territorial y el Fortalecimiento Institucional (SINA)

- **Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible**

Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible son ejecutoras de las políticas ambientales del país y se constituyen en la máxima autoridad ambiental en sus correspondientes jurisdicciones. La Ley 99/93 definió las 33 Corporaciones que operan en la actualidad, cuya jurisdicción cubre el territorio continental e insular del país, de las cuales, por las condiciones especiales de sus territorios en materia de biodiversidad a 7 de ellas se les dio la categoría de "Desarrollo Sostenible"[12].

Para cumplir con su propósito, la misma Ley 99/93[13] estableció las principales fuentes de ingresos; sin embargo, la posibilidad de poder contar con ellas está asociada a las condiciones de ocupación del territorio y de desarrollo de las jurisdicciones correspondientes. Esto plantea una posibilidad diferenciada de generación de recursos propios, ocasionando por una parte concentración de recursos en pocas Corporaciones y en consecuencia, niveles de dependencia del gobierno nacional como proveedor de recursos para Corporaciones que tienen menores posibilidades de generación de recursos propios necesarios para que estas entidades desarrollen las funciones que les fueron otorgadas.. Algunas de las fuentes de ingresos están orientadas a temas específicos (Ej. Transferencias del Sector Eléctrico, tasas por uso del agua), lo cual limita la financiación de algunos temas asociados a sus funciones y cumplimiento de líneas de Política relacionadas con otros temas. Para el caso de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, la Ley/99 de manera explícita indica que el Gobierno Nacional proveerá los recursos requeridos para Funcionamiento e inversión.

[11] https://www.ecured.cu/Instituto_de_Investigaciones_Ambientales_del_Pac%C3%ADfico_John_Von_Neumann

[12] Corporaciones de Desarrollo Sostenible: Corpoamazonía, Coralina, Corpomojana, Corpourabá, Cormacarena, Codechocó, CDA.

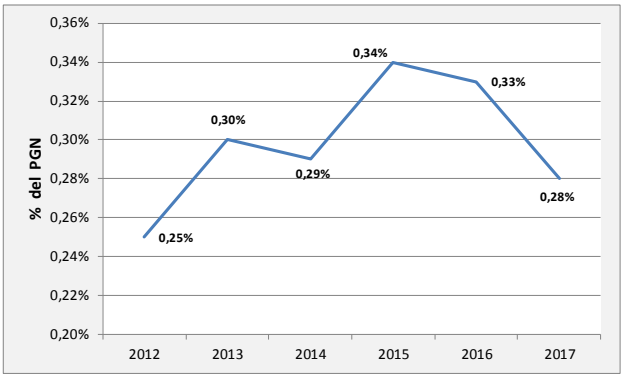
[13] Artículos 42, 33 y 45 de la Ley 99/93

1.2. Presupuesto del sector de ambiente y desarrollo sostenible

1.2.1. Comportamiento presupuestal del sector

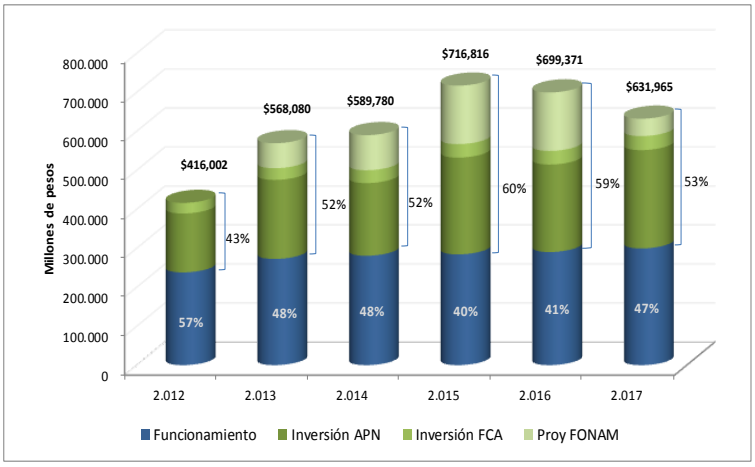
A pesar de la dimensión de la estructura institucional que tiene el sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es uno de los que menor asignación tiene en el Presupuesto General de la Nación y por consiguiente participación. En el periodo 2012 – 2017, esta participación ha estado entre el 0,25% y el 0,28%. La mayor participación se dio en el año 2015 (0,34%) y a partir de ahí ha presentado una progresiva disminución, con una expectativa de mayor reducción para la vigencia 2018 (Gráfica 2).

Gráfica 2.
Participación del Presupuesto del sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el Presupuesto General de la Nación Apropiaciones definitivas 2012- 2016 y Apropiación inicial 2017



Las apropiaciones de presupuesto para el sector presentaron un crecimiento hasta 2015 y una disminución en los dos últimos años (Gráfica 3).

Gráfica 3.
Presupuesto del sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Apropiaciones definitivas Funcionamiento e Inversión 2012 – 2016 y apropiación inicial 2017
(Millones de pesos)



Las variaciones más significativas se han dado en el presupuesto de inversión y se explica principalmente por la asignación de recursos a partir de 2014 a un proyecto ubicado en la Sección Presupuestal de

FONAM[14] para ser distribuido en la vigencia previa presentación de proyectos por parte de las entidades del sector, principalmente por las Corporaciones Autónomas Regionales. Estos recursos se originan en gestiones del orden regional.

Los recursos de Funcionamiento asignados al sector, han presentado un incremento del 25% en el periodo 2012 – 2017, pasando de $ 237.814 a $ 299.214 millones, sin embargo, en términos reales la tendencia ha sido decreciente (Gráfico 4). Los recursos de inversión en el mismo periodo de tiempo muestra un esfuerzo del Gobierno Nacional para mejorar las apropiaciones, de acuerdo a lo mencionado anteriormente, sin embargo en los últimos dos años se presenta una disminución siendo la apropiación 2017 en términos reales similar a la de 2013 (Gráfico 5).

Gráfico 4.
Gastos de Funcionamiento
Apropiaciones definitivas 2012 - 2017

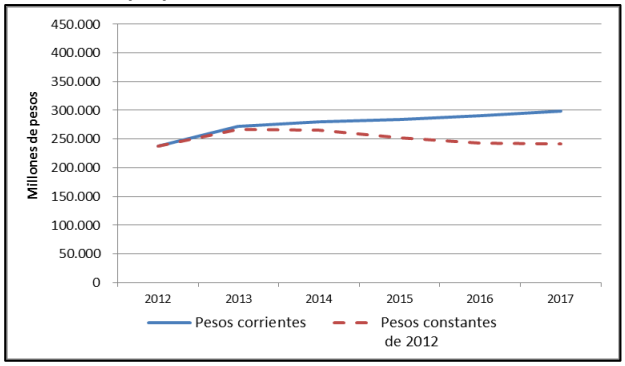
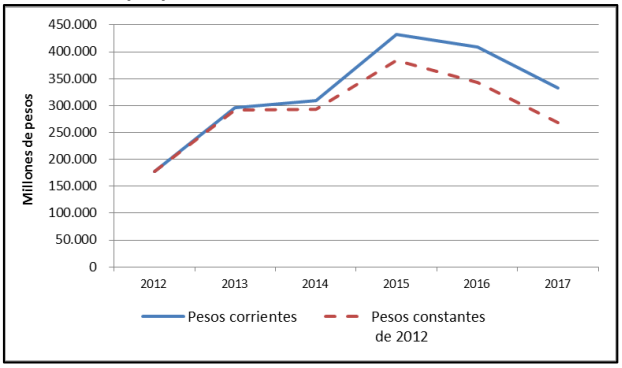


Gráfico 5.
Gastos de Inversión
Apropiaciones definitivas 2012 - 2017

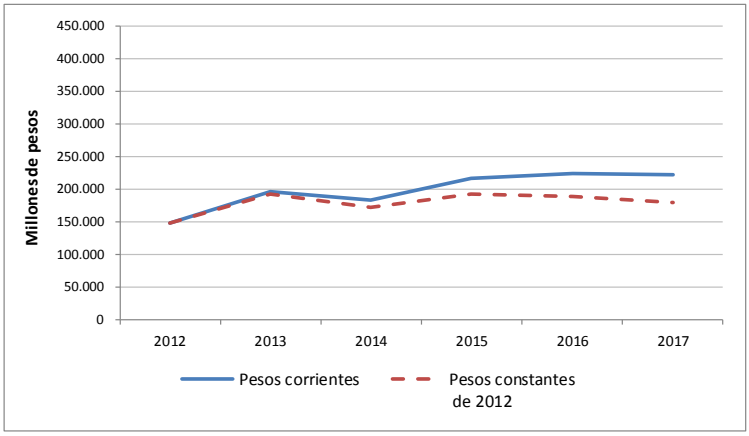


Fuente: Elaboración propia con basa en cifras SIIF

Los recursos de inversión vistos sin incluir el proyecto de FONAM para distribución y el proyecto del Fondo de Compensación Ambiental, corresponden a los proyectos que dan soporte al desarrollo institucional de las entidades del sector. En el periodo 2012 a 2017 el presupuesto de inversión registra un incremento del 50% en términos nominales, pasando de $ 147.243 millones a $ 222.460 millones; en términos reales, el incremento ha sido del **21%**. (Gráfico 6)

[14] Proyecto FONAM: "*Apoyo a las entidades del sector de ambiente y desarrollo sostenible para el cumplimiento de las metas y objetivos sectoriales incluidos en el PND, nacional - Distribución previo concepto DNP*". Contó con las siguientes apropiaciones: 2014 $ 90.000 millones; 2015 $ 150.000 millones; 2016 $ 150.000 millones y 2017 $ 44.592 millones (inicial).

Gráfico 6.
Gastos de Inversión sin FCA y proyecto FONAM para distribución
Apropiaciones definitivas 2012 - 2017

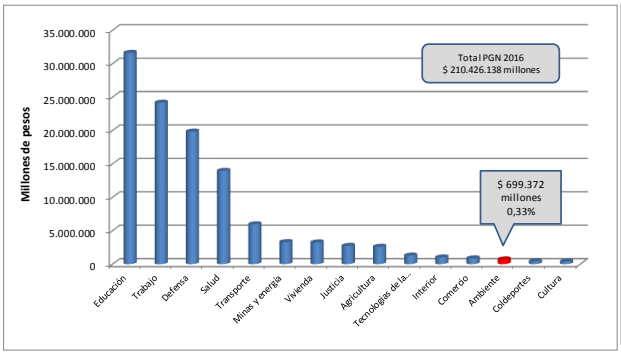


Fuente: Elaboración propia con basa en cifras SIIF

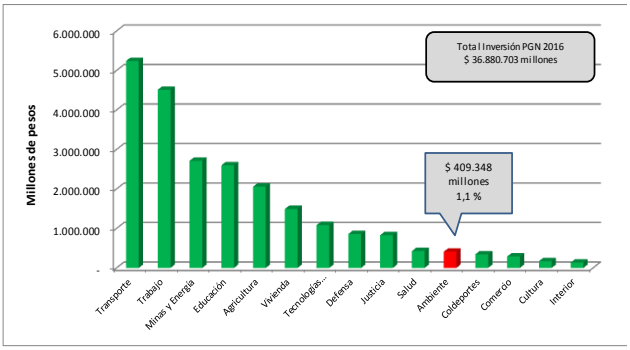
1.2.2. Presupuesto 2016

En 2016 la apropiación definitiva al cierre de la vigencia fue de $ 699.372 millones y representó el 0,33% del Total del PGN, ubicándose como uno de los sectores de menor asignación de recursos (Gráfica 7).

Gráfica 7.
Participación del Presupuesto total del sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el Presupuesto General de la Nación 2016 en comparación con otros sectores
(Millones de pesos).



Gráfica 8.
Total presupuesto de Inversión del sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2016 en comparación con otros sectores
(Millones de pesos)



El 41% de los recursos se destinaron a Funcionamiento y el 59% a inversión y de este valor, el 88% se financia con recursos de Aporte Nacional y el 12% restante con recursos propios generados por la Unidad de Parques, ANLA e IDEAM. El presupuesto de inversión asignado al Sector fue de $ 409.348 millones, valor que representó el 1,1% del total de Inversión del PGN y a nivel del conjunto de Ministerios se ubica entre los que menos recursos de inversión recibe. (Gráfica 8)

Distribución de la apropiación 2016 por entidades

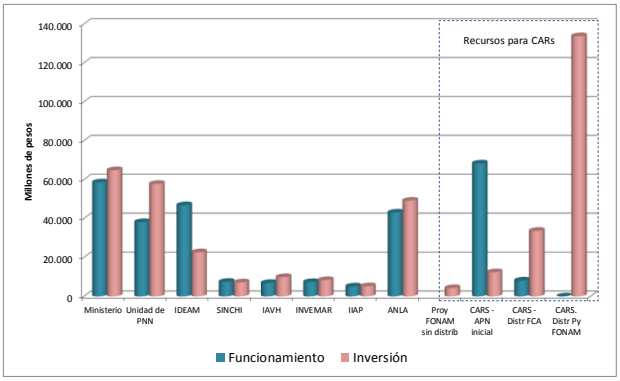
En 2016**,** 40 entidades del sector recibieron recursos del PGN: el Ministerio, Parques, IDEAM, los 4 Institutos de Investigación, ANLA y 32 Corporaciones. Su distribución y participación se observan en la Tabla 1 y Gráfica 9. El mayor porcentaje de recursos corresponde a las Corporaciones (37%), le sigue el Ministerio con un 18%, Parques con un 14%, ANLA con un 13%, IDEAM con un 10% y los 4 Institutos de Investigación con 2% cada uno. Es relevante la baja asignación orientada a los institutos de Investigación, los cuales dependen del aporte nacional para financiar su funcionamiento y con los recursos de inversión apalancan recursos de otras fuentes, principalmente Cooperación Internacional.

Tabla 1.
Presupuesto del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Distribución en Funcionamiento e Inversión por entidades – Vigencia 2016
(Millones de pesos)

ENTIDADES	FUNCIONAMIENTO	INVERSION	TOTAL	% Participación
Ministerio	58.581	69.131	127.712	18%
Unidad de PNN	38.174	57.828	96.003	14%
IDEAM	46.859	22.676	69.535	10%
SINCHI	7.473	7.189	14.662	2%
IAVH	6.904	9.910	16.814	2%
INVEMAR	7.344	8.381	15.725	2%
IIAP	5.119	5.209	10.329	1%
ANLA	43.078	49.184	92.263	13%
CARS - APN inicial	68.333	12.388	80.721	12%
CARS - Distr FCA	8.159	33.712	41.871	6%
CARS. Distr Py FONAM	0	133.737	133.737	19%
TOTAL	**290.024**	**409.348**	**699.372**	**100%**
% Participación	41%	59%	100%	

NOTA: En 2016 32 Corporaciones recibieron recursos de PGN: 30 Corporaciones recibieron recursos de Funcionamiento, 9 recibieron recursos de Inversión APN en la apropiación inicial, 15 recibieron recursos del FCA en Funcionamiento y en Inversión y 16 recibieron recursos por la distribución del proyecto de FONAM.

Gráfica 9.
Presupuesto del sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Distribución en Funcionamiento e Inversión por entidades – Vigencia 2016
(Millones de pesos)



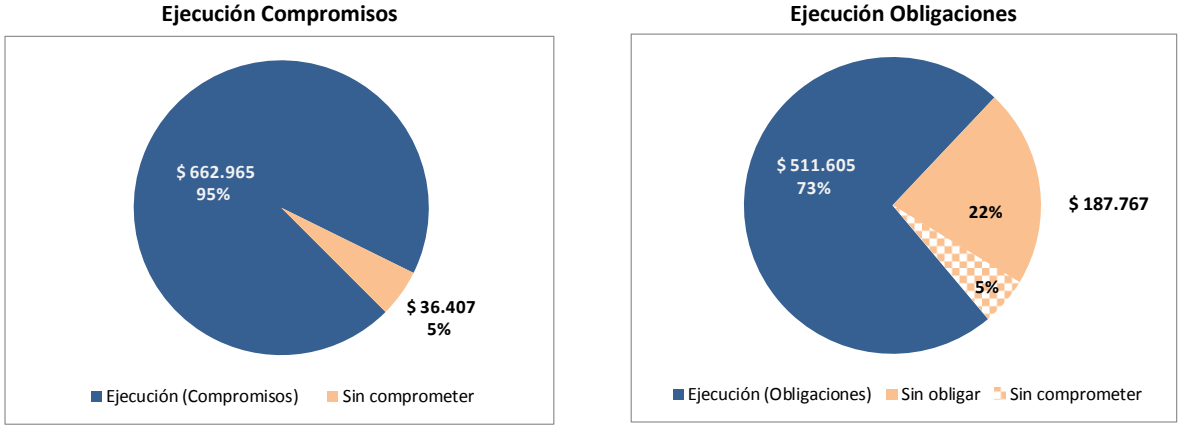
La apropiación de recursos para la Corporaciones se divide en 3 conceptos así: La asignación que se hace con Aporte Nacional (apropiación inicial) que corresponde a gastos de funcionamiento y proyectos que contribuyen al desarrollo de funciones propias de estas entidades; en segundo lugar se presentan los recursos del Fondo de Compensación Ambiental, los cuales se apropian en el Ministerio y se distribuyen a las 15 Corporaciones de menores recursos; estos recursos se originan en un aporte que hacen las mismas Corporaciones de sus recursos propios; y finalmente los recursos que reciben a partir de la distribución de un proyecto apropiado en FONAM, que corresponde a proyectos que se vinculan con los temas de prioridad del PND. La asignación de estos recursos se realiza de acuerdo a criterios definidos por el Ministerio.

Ejecución del presupuesto 2016

Al cierre de la vigencia 2016, se registró una ejecución en términos de compromisos de $ 662.965 millones que corresponde al 95% del total de la apropiación, y en términos de obligaciones ejecutó el 73% de la

apropiación (Gráfica 10). Este último valor estuvo influenciado por la ejecución del proyecto de FONAM para distribución y de los recursos del Fondo de Compensación Ambiental

Gráfica 10
Ejecución presupuestal 2016
(Millones de pesos)



En los recursos de funcionamiento se efectuaron compromisos en un 96% de la apropiación y se generaron obligaciones equivalentes al 95% de la apropiación, mientras que para inversión los compromisos fueron del 94% y se registraron obligaciones del 58% (Tabla 2)

Tabla 2. Ejecución del Presupuesto del PGN 2016 asignado al Sector de Ambiente

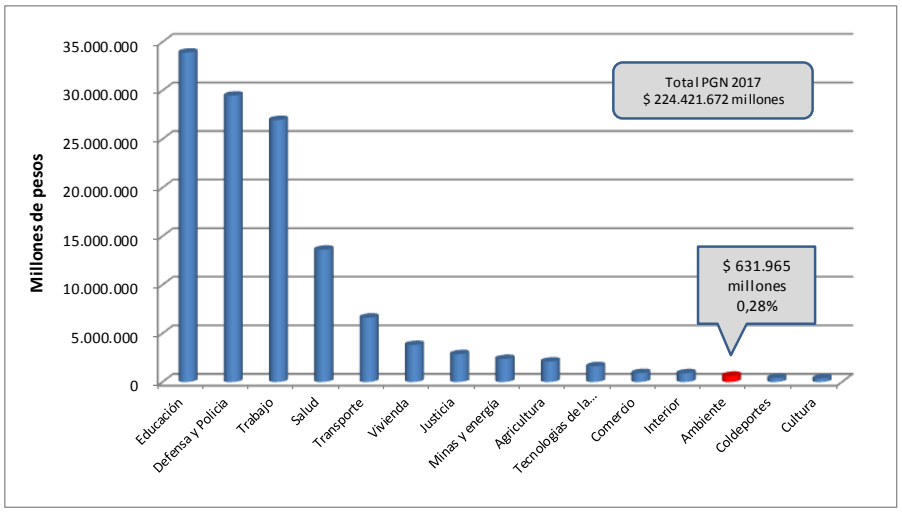
Concepto	Apropiacion Vigente	Ejecución			
		Compromisos	%	Obligaciones	%
FUNCIONAMIENTO	290.024,4	277.113,4	96%	275.162,1	95%
INVERSIÓN	409.347,6	385.852,1	94%	236.443,3	58%
TOTAL	**699.371,9**	**662.965,5**	**95%**	**511.605,4**	**73%**

En inversión se inició la vigencia con 44 proyectos; en el transcurso del año se distribuyeron recursos del proyecto de FONAM y FCA para 78 proyectos en Corporaciones, para un total de 122 proyectos; estos proyectos fueron distribuidos en su mayor parte en el segundo semestre. La apropiación de estos dos conceptos representó el 41% del total de la inversión y al cierre de la vigencia se registraron compromisos del 95% y obligaciones del 22%. Esta situación se presentó debido al proceso de distribución de recursos que se realiza en el transcurso de la vigencia, el cual involucra el trámite de presentación, evaluación, registro en el Banco de proyectos del DNP y resoluciones de distribución, trámite que en algunas etapas presenta demoras significativas, teniendo como resultado la necesaria constitución de reservas presupuestales para ejecutar los proyectos en la vigencia siguiente.

1.2.3. Presupuesto 2017

La Apropiación inicial para la vigencia 2017 fue de $631.965 millones y representó el 0,28% del PGN (Gráfica 11). Este valor presenta una reducción de 9,6% respecto a la apropiación definitiva de 2016.

Gráfica 11
Participación del Presupuesto del sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el Presupuesto General de la Nación 2017 en comparación con otros sectores
(millones de pesos)

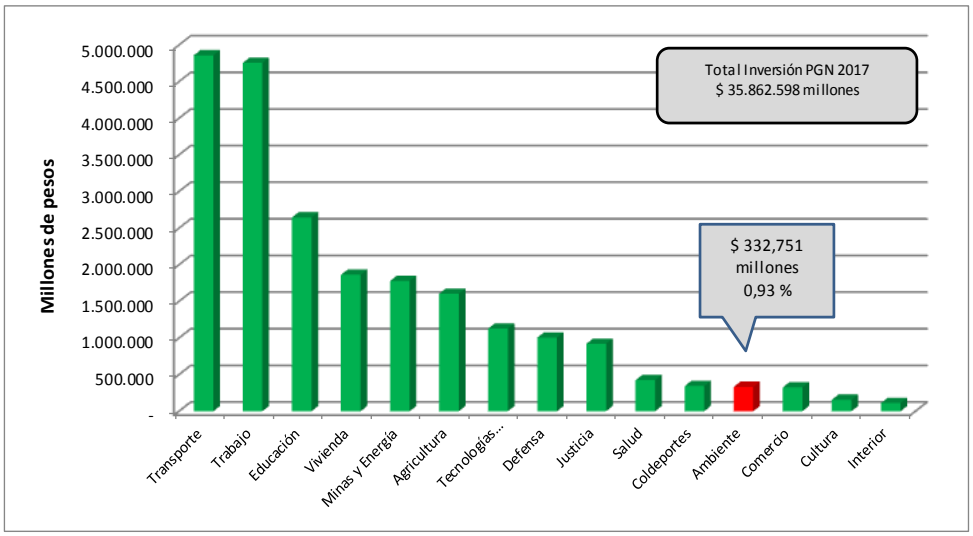


El 47% de la apropiación total correspondió a Funcionamiento y el 53% a inversión y de este valor, el 82% se financia con recursos de Aporte Nacional y el 18% restante con recursos propios generados por la Unidad de Parques, ANLA e IDEAM. Se debe tener en cuenta que en el Aporte Nacional se incluyen los recursos de Fondo de Compensación Ambiental (Rec. 16 – Fondos Especiales)[15].

Para inversión se destinaron $ 332.751 millones, valor que representó el 0,93% del total de Inversión del Presupuesto General de la Nación (Gráfica 12)

[15] El Fondo de Compensación Ambiental es un Fondo sin Personería Jurídica creado por la Ley 344 de 1996 y sus recursos se originan en aportes de las rentas propias de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Gráfica 12
Total presupuesto de Inversión del sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2016 en comparación con otros sectores
(Millones de pesos)



Del total de la apropiación el 30% se destina para las Corporaciones, el 19% para el Ministerio y siguen en su orden ANLA, la Unidad de Parques e IDEAM con una participación del 15%, 15% y 12% respectivamente. Los Institutos de Investigación tienen la más baja participación en el presupuesto. (Tabla 3)

Tabla 3
Presupuesto del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Distribución en Funcionamiento e Inversión por entidades Vigencia 2017
(Millones de pesos)

ENTIDADES	Funcionamiento	Inversión	TOTAL	% Participación
Ministerio	61.648	58.255	119.903	19%
Unidad de PNN	40.170	54.197	94.367	15%
IDEAM	45.672	27.014	72.686	12%
SINCHI	7.981	7.028	15.008	2%
IAVH	7.373	9.688	17.061	3%
INVEMAR	7.843	8.192	16.035	3%
IIAP	5.467	5.092	10.559	2%
ANLA	42.477	52.994	95.471	15%
Proy para distrib FONAM y RH		56.781	56.781	9%
CARS - Distr FCA	8.824	36.050	44.874	7%
CARS - APN	71.758	17.461	89.219	14%
TOTAL	**299.214**	**332.751**	**631.965**	**100%**
% Participación	47%	53%	100%	

FUENTE: Ministerio de Hacienda - SIIF

El Gobierno Nacional aporta recursos de funcionamiento a 30 de las 33 Corporaciones y de Inversión a 8 Corporaciones. En el Anexo 1 se discriminan los valores por entidades del Sector. El Gobierno Nacional aporta recursos de funcionamiento a 30 de las 33 Corporaciones y de Inversión a 8 Corporaciones, por valor de $ 89.219 millones que corresponde al 14% de la apropiación inicial de PGN para el sector La asignación para Funcionamiento fue de $ 71.758 millones, que equivale al 24% del Funcionamiento para el sector. En el Anexo 2 se establece la participación de las Corporaciones en la asignación de recursos de Funcionamiento y de Inversión.

2. IMPLEMENTACIÓN DE FASES Y ACTIVIDADES DE LA REVISIÓN DEL GASTO DEL SECTOR DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Atendiendo la Metodología desarrollada por el Banco Mundial, el ejercicio se desarrolló de acuerdo a las 5 Fases establecidas, centrando el trabajo en las primeras 3 Fases, ya que las dos últimas corresponden a la toma de decisiones e implementación, Fases que no se realizaron debido a que la revisión y definición de propuestas a nivel de optimización del gasto no fue abordada por el sector.



2.1. FASE I. GENERAR INFORMACIÓN

La primera fase del ejercicio correspondió a la identificación, consolidación y análisis de información del sector, la cual permitió contar con un marco de referencia y una base para orientar las discusiones en las Mesas de Trabajo. Por una parte se contó con información presupuestal y de los proyectos, y por la otra se realizó una revisión de documentos marco de política para el sector.

Información Presupuestal y de proyectos

Se contó con información de ejecución presupuestal para el periodo 2012 – 2016 y apropiación inicial 2017 (SIIF –Minhacienda)[16], que involucra gastos de Funcionamiento y de Inversión por fuentes de financiación del PGN (Aporte Nacional, Rentas Propias) para las entidades del sector que anualmente reciben recursos del PGN. Esta información establece el nivel de ejecución de los recursos apropiados, identificando compromisos, obligaciones y pagos.

En cuanto al componente de Inversión, se contó con la información de contenido de los proyectos a partir de los registros en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión-SPI del Departamento Nacional de

[16] Información aportada por el DNP a través de FEDESARROLLO

Planeación – DNP. Esta información se estableció para el periodo 2014 – 2017 y corresponde a la cadena de valor de todos los proyectos registrados para cada vigencia, la cual incluye los objetivos específicos, productos, indicadores de producto, actividades con su correspondiente financiación y ejecución.

También se contó con información del Sistema General de Regalías, aportada por el DNP, relacionada con recursos aprobados para el periodo 2012 – 2016, clasificados como ambientales. Estos recursos aunque no tienen una asignación directa al Sector en el PGN, sí contribuyen a la implementación de sus políticas.

Para la Revisión de Gasto se estableció como periodo de análisis los años 2014, 2015, 2016 y 2017.

Información de orientación de políticas del sector

El Sector Ambiental cuenta con 20 documentos de política que orientan la gestión en diferentes temáticas, 15 Documentos CONPES y hace parte de 11 Acuerdos Internacionales que vinculan acciones específicas de política ambiental para el país (Anexo 3); estos documentos establecen las orientaciones de política y enmarcan las prioridades de gestión para las entidades del sector. Estas prioridades de gestión están contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual para efectuar el análisis de alineación de política de los proyectos, se realizó una revisión de los objetivos, estrategias y acciones del *Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018. Todos por un nuevo país* en su Capítulo X - Crecimiento Verde para establecer su coherencia.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 estableció 28 metas para el Sector y como producto de Plan estratégico elaborado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se establecieron 28 metas adicionales, algunas de carácter regional. Estas 56 metas se encuentran registradas en el Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados – SINERGIA, a través del cual se realiza un seguimiento periódico por parte del DNP (Anexo 4).

De estas metas SINERGIA, la Presidencia de la República seleccionó 8 y definió 1 como la Megameta, sobre las cuales realiza un seguimiento permanente:

- 2,5 millones de hectáreas de Áreas Protegidas declaradas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) (MEGAMETA)
- 35 Ecosistemas de páramos delimitados A ESCALA 1:25.000
- 3 Ecosistemas de Humedales declarados como sitios RAMSAR
- 210.000 Hectáreas en proceso de restauración
- Disminuir de 140.000 a 90.000 hectáreas deforestadas anualmente
- 95% de solicitudes de licencias competencia de la ANLA resueltos dentro de los términos establecidos
- 25 Planes de ordenamiento y manejo de cuencas y de 10 Unidades Ambientales Costeras formulados (POMCA y POMIUAC)

- 5 Programas regionales de negocios verdes implementados para el aumento de la competitividad del país

Otros documentos y temas de relevancia que se plantearon en cuanto a compromisos de política del sector corresponden a:

- COP 21[17] – Acuerdo de París
- Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS[18]
- Compromisos con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE[19]
- Tecnologías de Información y comunicaciones (TIC´s)
- Compromisos Posconflicto derivados del Acuerdo de la Habana

ELABORACIÓN DE PROPUESTA DE ALINEACIÓN DE POLÍTICA Y DESEMPEÑO

Con la información acopiada, se trabajó una propuesta de Análisis de Alineación de Política y Desempeño Físico y Financiero, como punto de partida para iniciar la discusión con las entidades del Sector en las Mesas de Trabajo y establecer de manera conjunta los parámetros de evaluación de los proyectos en estos dos aspectos. Esta propuesta se construyó a partir de la información de ejecución física y financiera de la vigencia 2016 reportada en SPI y SIIF respectivamente.

En la vigencia 2016 se registraron 122 proyectos con la distribución por entidades que se observa en la Tabla 4

Tabla 4
Presupuesto del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Proyectos de Inversión por entidades Vigencia 2016 - PGN
(Millones de pesos)

ENTIDAD	No Proyectos	Valor
MINISTERIO	19	69.131
INVEMAR	1	8.381
SINCHI	1	7.189
AVH	1	9.910
IIAP	1	5.209
Unidad de Parques	6	57.828
ANLA	3	49.184
IDEAM	1	22.676
Corporaciones APN	10	12.388
Corporaciones FCA	48	33.712
Corporaciones PY FONAM	31	133.737
TOTAL	**122**	**409.348**

[17] Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
[18] Corresponde a los 17 Objetivos aprobados en 2015 por Naciones Unidas para orientar la agenda de desarrollo mundial para los próximos 15 años. Los Objetivos 6, 11, 12, 13, 14 y 15 se relacionan con el tema ambiental.
[19] Información aportada por la Oficina Asesora de Planeación del MADS

Adicionalmente, de los proyectos financiados con recursos SGR clasificados como ambientales, se identificaron 123 proyectos en ejecución al 31 de diciembre de 2016. Con estos proyectos se realizó el análisis de Prioridad y Desempeño.

De los proyectos PGN se consideró:

- Excluir 2 proyectos de la Unidad de Parques y ANLA destinados a cubrir vigencias expiradas.
- Trabajar de manera separada los proyectos asignados al Ministerio, Unidad de Parques, ANLA, IDEAM, los 4 Institutos de Investigación y 10 proyectos de Corporaciones con asignación de recursos APN (Rec. 10) en la apropiación inicial.
- Trabajar de manera separada los proyectos sujetos a distribución de recursos en la vigencia: Fondo de Compensación Ambiental y el Proyecto clasificado en FONAM para ser distribuido a las entidades del Sector.

La propuesta elaborada por la Consultoría se dividió en dos partes:

- 42 Proyectos: 32 relacionados con las 8 entidades del sector y los 10 proyectos para Corporaciones financiados con APN (Rec. 10).
- 79 Proyectos correspondientes a la distribución realizada con recursos del FCA y proyecto de FONAM y los 123 proyectos financiados con recursos SGR

En la primera parte se incluye el valor global de los recursos FCA y del proyecto FONAM y en la segunda parte se visualiza la situación por cada uno de los proyectos.

2.1.1. IDENTIFICACIÓN DE UNIDAD DE ANÁLISIS

A partir de la revisión de los proyectos del Sector se estableció que en su mayor parte corresponden a la Definición de Tipo “B” de la Metodología, que pueden responder a las siguientes características: proyectos que apoyan la capacidad de producción o provisión de bienes y servicios, financian gastos operativos y generalmente están asociados con actividades recurrentes.

De este conjunto de proyectos, se identificaron dos (2) con presencia de distintas líneas de intervención por lo cual se consideró que su revisión se podría realizar a nivel de subcomponentes; adicionalmente, en cabeza del Ministerio se identificaron proyectos que cuentan con una apropiación destinada a financiar iniciativas que presentan las entidades del sector, principalmente las Corporaciones. Estos proyectos se identificaron como proyectos “bolsa”.

Con base en la anterior identificación, se estableció como propuesta definir como Unidad de Análisis ***el proyecto***, salvo los 2 proyectos en los que se revisarán los subcomponentes:

- Fortalecimiento de la capacidad de gestión del MADS para el ordenamiento ambiental del territorio y la coordinación del SINA a nivel nacional
- Fortalecimiento estratégico y operativo de la secretaria general del ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, nacional

En total se identificaron 248 Unidades de Análisis por un valor de $ 812.536.7 para 2016, de las cuales 125 por valor de $ 403.503,4 millones (49,66 %) corresponden a PGN y 123 por valor de $409.033,3 millones (50,34%) a proyectos SGR

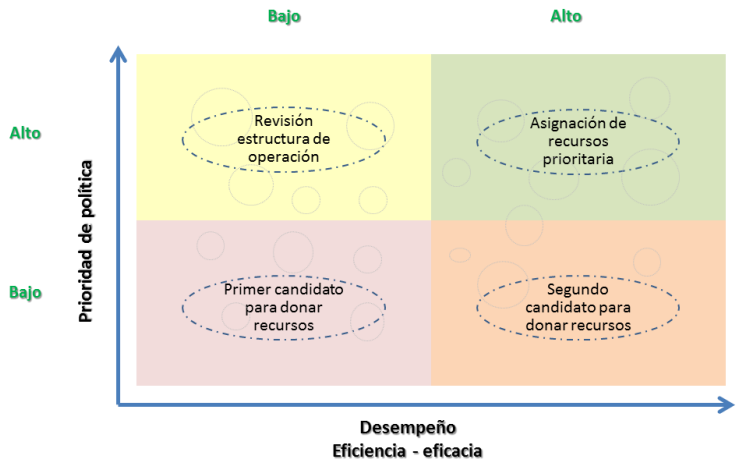
2.1.2. PROPUESTA DE ANÁLISIS DE PRIORIDAD Y DESEMPEÑO

Este análisis se basa en la identificación de dos conceptos: Por una parte, para el desempeño, se identificó el nivel de eficacia y eficiencia de las Unidades de Análisis, a partir de la ejecución que presentaron durante el periodo de análisis, y por la otra la relación de las mismas con las prioridades de política del sector.

En una primera etapa se construyó una matriz de calificación que tiene dos ejes: *Desempeño Físico y Financiero* y *Alineación de Política*; para cada uno se establecen unos parámetros de análisis y un puntaje de cada Unidad de Análisis, estableciendo una calificación en términos del desempeño físico y financiero y una en términos de la alineación de política.

En una segunda etapa se realiza una representación gráfica de los valores obtenidos para cada Unidad de Análisis en el desempeño y en la priorización de políticas. (Gráfica 13)

Gráfica 13
Representación gráfica del análisis de prioridad y desempeño



Estos valores se ubican en un plano cartesiano y de acuerdo a la ubicación en el cuadrante, se establecen posibles acciones a seguir para los proyectos categorizados en cada uno de los cuadrantes. Esta herramienta gráfica se constituye en un elemento de análisis para la toma de decisiones.

Definición de parámetros para la Evaluación de prioridad y desempeño

Desempeño Físico y Financiero

Teniendo como referencia la información disponible, se estableció como propuesta evaluar la eficacia a partir de la información de avance físico y avance de gestión registrada en SPI al final de la vigencia 2016 y para la eficiencia se propuso incluir la ejecución en términos de compromisos y de obligaciones en el mismo corte, esto con base en los reportes de cierre de vigencia del SIIF.

Desempeño Físico. El desempeño Físico refleja la eficacia de las ejecuciones; se estableció a partir de la información de **SPI** para cada proyecto; se consideran los siguientes parámetros:

- Avance Físico. Corresponde al nivel de cumplimiento de las metas de los productos programados para la vigencia en un proyecto
- Avance de Gestión. Corresponde al nivel de cumplimiento de las actividades asociadas a los procesos que conlleva el cumplimiento de una meta.

Desempeño Financiero El desempeño financiero refleja la eficacia de las ejecuciones; se estableció a partir de la información de ejecución presupuestal del SIIF para la vigencia correspondiente en términos de:

- Compromisos. Corresponde a las ejecuciones respaldadas con registro presupuestal, hace referencia al uso de la apropiación.
- Obligaciones. Corresponde a las cuentas de cobro registradas y está asociado al nivel de avance de los productos y su evolución.

Alineación de Política

Se trabajó inicialmente una propuesta para analizar la alineación de política de los proyectos a partir de los siguientes parámetros:

- Alineación con metas del Plan Nacional de Desarrollo – SINERGIA
- Metas de prioridad para la Presidencia - Tablero de Presidencia
- Alineación con orientaciones del PND
- Cumplimiento con la meta país en la COP 21 Acuerdo de Paris
- Contribución a compromisos específicos OCDE
- Contribución a estrategia Gobierno en Línea – TIC
- Alineación con implementación de políticas para el postconflicto definidas en el Acuerdo de la Habana

En este proceso, se dio a conocer una herramienta que el DNP ha venido desarrollando en los dos últimos años para priorización de las inversiones en los diferentes sectores, la cual se denomina *Ruta de Incidencia Estratégica para el Presupuesto de Inversión – RIEPI.* A finales de 2016 el DNP efectuó una evaluación con unos resultados que fueron entregados a la consultoría para ser utilizados en el análisis y fue de su interés que este análisis hiciera parte del ejercicio de Alineación de Políticas.

Revisada la estructura de RIEPI para el Sector Ambiental, se estableció que no incluye algunos temas como las metas del Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual se trabajaron tres escenarios para discusión:

- Escenario 1. Priorización con parámetros para evaluación de desempeño y de prioridad de política propuestos por el equipo de trabajo
- Escenario 2. Priorización con parámetros para evaluación de desempeño propuestos por el equipo de trabajo y la alineación de política utilizando el resultado de la evaluación RIEPI
- Escenario 3. Priorización con parámetros para evaluación de desempeño propuestos por el equipo de trabajo y la alineación de política utilizando el resultado de la evaluación RIEPI, complementado con las metas SINERGIA y Tablero de Presidencia.

Se tomó la decisión de trabajar con el Tercer escenario, de tal forma que los parámetros mencionados se incluyeron en la matriz de priorización de acuerdo al siguiente puntaje y ponderación: (Tabla 5)

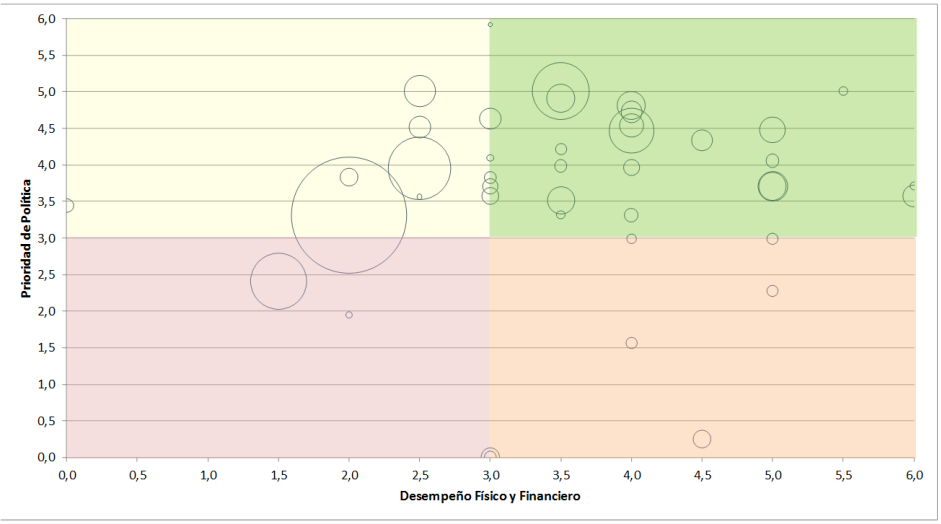
Tabla 5. Parámetros propuestos para establecer la alineación de política de los proyectos

PARÁMETRO	DEFINICIÓN	PUNTAJE	PONDERACIÓN
Alineación con metas del Plan Nacional de Desarrollo SINERGIA	Relación de la temática de los proyectos con el tema de los indicadores	Proyectos con actividades relacionadas con el PND 1 a 3 = 1 punto 4 a 5 = 2 puntos + de 5 ind. = 3 puntos	25%
Tablero de Control de la Presidencia de la República	Relación de la temática de los proyectos con el tema de los indicadores	1 punto por cada indicador asociado	10%
RIEPI	Se toma el resultado de la evaluación realizada con el Instrumento	Puntaje de la valoración realizada por el DNP	65%

Representación Gráfica del Análisis

Los resultados obtenidos de Desempeño (eje *X*) y Alineación de Política (eje *Y*) para cada proyecto se trasladaron a un gráfico de dispersión con los siguientes resultados que se observan en el Gráfico 14

Gráfica 14
Representación gráfica de la propuesta de análisis de Prioridad y Desempeño



Esta información se constituyó en el punto de referencia para iniciar la discusión con las entidades del Sector en las Mesas de Trabajo.

2.2. FASE II. MANDATO Y ALCANCE

Esta Fase reviste una gran importancia ya que marca el inicio del proceso institucional de Revisión de Gasto a partir de la decisión política de la Cabeza del Sector para abordar el ejercicio, el mandato de participación de las entidades adscritas y vinculadas en el proceso y la designación de la Oficina Asesora de Planeación como líder y responsable del proceso.

Se parte de exponer la intensión del Gobierno y la metodología de trabajo como "*Un instrumento para lograr acuerdos presupuestales* ***políticamente realizables a corto y mediano plazo*** *entre las autoridades presupuestales y los órganos ejecutores*"[20]

Se realizó una reunión de apertura del proceso, la cual fue presidida por el Viceministro de Ambiente, en este espacio se manifestó el compromiso del sector para desarrollar el ejercicio y se definió como meta para optimizar los recursos, el 10% del presupuesto flexible de las entidades adscritas y vinculadas. Se planteó el compromiso del Ministerio de convocar las reuniones requeridas y se conformó la Mesa de Trabajo con la participación de los Jefes de las Oficinas de Planeación de las entidades del sector y representantes de la Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas y de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP. La moderación de las Mesas de Trabajo estuvo a cargo de FEDESARROLLO.

[20] Extractado de la presentación realizada por el DNP

Lo anterior implica que se constituirán Mesas de Trabajo en las que estarán las entidades del sector y representantes de la Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas y de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP. La moderación de las Mesas de Trabajo estuvo a cargo de FEDESARROLLO.

ALCANCE

Inicialmente se había previsto trabajar la Revisión de Gasto para la totalidad del Presupuesto General de la Nación, es decir para Funcionamiento y para Inversión. Sin embargo, teniendo en cuenta las restricciones en la asignación de los recursos de Funcionamiento, se determinó trabajar solamente el presupuesto de Inversión.

Teniendo en consideración que uno de los principios que rige el ejercicio es la realización de la revisión de gasto en conjunto con la entidad correspondiente, se consideró realizar la revisión en el esquema de discusión conjunta con el Ministerio y las entidades adscritas y vinculadas que se mencionan a continuación:

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA
- Instituto El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-
- Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis” -INVEMAR-
- El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”;
- El Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas “SINCHI”;
- El Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John von Neumann” - IIAP

Lo correspondiente a las Corporaciones se revisó con la Oficina Asesora de Planeación conjuntamente con los recursos para distribución incluidos en el PGN: Fondo de Compensación Ambiental y proyecto “*Apoyo a las entidades del sector de ambiente y desarrollo sostenible para el cumplimiento de las metas y objetivos sectoriales incluidos en el PND, nacional - Distribución previo concepto DNP*” que hace parte de la Sección Presupuestal de FONAM.

IDENTIFICACIÓN DE PRIORIDADES DEL MINISTRO

Como criterio para ser tenido en cuenta en el Análisis de Alineación de Política, se establecieron los temas de prioridad para el Ministro, relacionados con las siguientes líneas estratégicas:

- Declaratoria de Áreas Protegidas y actividades orientadas a la conservación y uso de la biodiversidad
- Conservación de fuentes hídricas y delimitación de páramos

- Restauración y/o recuperación de ecosistemas degradados
- Adaptación al cambio climático
- Promoción de emprendimientos / negocios verdes y servicios ambientales
- Compromisos OCDE
- Agenda posconflicto
- Estrategias de fortalecimiento del Sistema Nacional Ambiental

Junto con las prioridades de política, en entrevista con el señor Viceministro se identificaron algunos factores que se relacionan con la eficiencia del sector:

- Mayor articulación y coordinación del Ministerio y las entidades centrales con las entidades ejecutoras. Con una mayor articulación se lograría una planificación más adecuada del sector y en el tema presupuestal los recursos funcionarían mucho mejor, serían utilizados con máxima eficiencia a partir de las orientaciones de política que defina el Ministerio. Se requieren cambios estructurales con las Corporaciones lo cual contribuiría significativamente a optimizar los procesos y los recursos

- El tema de la anualidad es un tema general y es una limitante para lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Los temas ambientales tienen unas dinámicas asociadas a las condiciones climáticas, naturales, situaciones impredecibles y otros factores técnicos que no se compatibilizan con la anualidad. Hay muchos procesos misionales que no se resuelven en una sola vigencia y hay procesos administrativos y técnicos que son continuos y se interrumpen para abordar un nuevo proceso contractual. Se debería poder ampliar esta limitación. Muchas necesidades permanentes se deben estar contratando de manera anual lo cual no es lo más eficiente.

  El proceso contractual y lo que se requiere para ejecutar los recursos no es muy expedito por lo cual cuando se ha concluido y se asignan los recursos no hay tiempo para ejecutar en la vigencia, haciendo necesario constituir reservas para continuar la ejecución en el siguiente año. Sugiere, que respetando los periodos de gobierno, se establezca la posibilidad de realizar procesos contractuales que superen la vigencia que pueden ser más costo-efectivos. Se lograría una mayor eficiencia en términos presupuestales y administrativos.

2.3. FASE III. MESAS DE TRABAJO – DESARROLLANDO LAS OPCIONES

2.3.1. EVOLUCIÓN DE LA PROPUESTA DE PRIORIDAD Y DESEMPEÑO EN LAS MESAS DE TRABAJO

Teniendo en cuenta que el presupuesto del Sector incluye dos proyectos con recursos para ser distribuidos durante la vigencia y para 2016 representaron el 44% de la apropiación[21], se definió realizar el ejercicio en dos grupos de proyectos:

- los que corresponden a los temas institucionales del Ministerio y las entidades adscritas y vinculadas (8 entidades)
- lo correspondiente a los proyectos de las Corporaciones financiados con Aporte Nacional[22] y los originados en la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Ambiental y el proyecto "*Apoyo a las entidades del sector de ambiente y desarrollo sostenible para el cumplimiento de las metas y objetivos sectoriales incluidos en el PND, Nacional - Distribución previo concepto DNP*"- FONAM.

Se realizaron 7 Mesas de Trabajo: 5 relacionadas con los proyectos de las 8 entidades y 2 relacionadas con los proyectos CAR – APN, Fondo de Compensación Ambiental y Proyecto FONAM para distribución. Para el ejercicio con las 8 entidades se realizaron 3 reuniones que permitieron concretar el Análisis de Prioridad y Desempeño y las otras 2 se relacionaron con la optimización de recursos, etapa que no se concluyó por decisión del sector. En el Anexo 14 se incluyen las Actas de las reuniones realizadas.

Tomando como base la propuesta elaborada por la Consultoría, a partir de la Mesa de Trabajo 1 se realizó una discusión para la definición de los parámetros de evaluación del desempeño físico y la Alineación de Política (Mesas de Trabajo 1, 2 y 3)

Desempeño Físico y Financiero

- El Ministerio manifestó que la vigencia 2016 fue atípica por lo cual propuso y se aprobó realizar el análisis con el promedio de ejecución de los tres últimos años: 2014, 2015 y 2016
- El DNP consideró que la información de ejecución final de la vigencia no era suficiente para evaluar la eficacia y la eficiencia, debido a que en el transcurso del año se observaba una dinámica baja de ejecución, por lo cual propuso incluir un corte intermedio. Se definió el mes de septiembre de 2016.
- Para este corte de septiembre se estableció la forma de calcular el puntaje considerando por una parte la calidad de información que refleja SPI y por la otra la necesidad de un referente para evaluar el nivel de ejecución al mes de septiembre de 2016.
- En términos de la definición del puntaje se había solicitado ampliar el rango para definir el puntaje de ejecución, presentándose una nueva propuesta que pasaba de 3 a 7 niveles, la cual mostraba

[21] La apropiación en 2016 fue de $ 409.347 millones; los proyectos para distribución tuvieron una apropiación de $ 185.000 millones

[22] En la apropiación inicial se incluye la financiación con Aporte Nacional – recurso 11 de 10 proyectos de las Corporaciones Autónomas Regionales por valor de $ 12.388 millones

más dispersión de los resultados. Se decidió que no se utilizarían los rangos propuestos sino que el puntaje correspondería al % de ejecución.

Con base en estas observaciones y decisiones se replanteó el ejercicio con información que se muestra en la Tabla 6:

Tabla 6. Parámetros definidos para establecer el puntaje del Desempeño físico y financiero de los proyectos

PARAMETRO	FÓRMULA DE CÁLCULO	PUNTAJE
Ejecución Física - Eficacia		
Avance Físico 2014 - 2016	Promedio de los porcentajes de ejecución de cada año	Valor del porcentaje obtenido
Avance de Gestión 2014 - 2016	Promedio de los porcentajes de ejecución de cada año	Valor del porcentaje obtenido
Avance Físico Corte Septiembre 2016	Diferencial entre la ejecución de obligaciones(*) a Diciembre de 2016 y la de Septiembre; el Promedio o Desviación estándar se aplica como castigo a los valores de avance físico y de gestión reportados en SPI al 31 de diciembre.	Valor del porcentaje obtenido
Avance de Gestión Corte Septiembre 2016		Valor del porcentaje obtenido
Ejecución Financiera - Eficiencia		
Ejecución en términos de compromisos 2014 - 2016	Promedio de los porcentajes de ejecución de cada año	Valor del porcentaje obtenido
Ejecución en términos de obligaciones 2014 - 2016	Promedio de los porcentajes de ejecución de cada año	Valor del porcentaje obtenido
Ejecución en términos de compromisos Corte Septiembre 2016	Se establece de acuerdo al nivel de cumplimiento de las metas que para compromisos establece la Presidencia de la República (**). Las metas se tomaron en valores absolutos.	Valor del porcentaje obtenido
Ejecución en términos de obligaciones Corte Septiembre 2016	Se establece de acuerdo al nivel de cumplimiento de las metas que para obligaciones establece la Presidencia de la República (**). Las metas se tomaron en valores absolutos.	Valor del porcentaje obtenido

(*) Se toman las obligaciones para evaluar eficacia ya que refleja el avance en el desarrollo de los productos
(**) Se establece con base en información suministrada por la Oficina Asesora de Planeación del Ministerio

Para establecer la calificación del desempeño de los proyectos se consideró igual nivel de importancia a la ejecución física y la financiera y se estableció la siguiente forma de cálculo:

Desempeño Físico (eficacia):	$\sum \boldsymbol{Promedio\ valores\ de\ Avance\ físico} + \boldsymbol{Promedio\ valores\ Avance\ de\ gestión}$
Desempeño Financiero (eficiencia)	$\sum \boldsymbol{Promedio\ valores\ ejecución\ compromisos} + \boldsymbol{Promedio\ valores\ ejecución\ obligaciones}$
Total Desempeño	$\sum \boldsymbol{puntaje\ desempeño\ físico} * \% \boldsymbol{ponderación} + \boldsymbol{puntaje\ desempeño\ Financiero} * \% \boldsymbol{ponderación}$

Alineación de Política

Frente a la propuesta de la consultoría se plantearon las siguientes observaciones y decisiones:

- Incluir las prioridades de política del Ministro, para lo cual la Oficina de Planeación aportó la información
- Los Institutos de Investigación manifestaron su preocupación frente al hecho que la información que proveen es fundamental para el desarrollo de las políticas del sector y de metas del PND pero de manera directa no se ve reflejado como prioridad. Se definió incluir un parámetro "*Información técnica y científica para la toma de decisiones*"
- Se aceptó la forma y definición del puntaje para las Metas Sinergia, el Tablero de Presidencia y se hará extensivo para los otros parámetros
- Respecto a RIEPI se acepta su resultado pero se considera que se debe revisar en detalle por parte del Ministerio.
- Se replanteó la ponderación de los parámetros aprobados
- Se discutió igualmente en la Mesa de Trabajo, la importancia de cada uno de los parámetros propuestos y se definió la ponderación de los mismos. El mayor porcentaje se asignó a las metas del PND, las cuales tiene un alto nivel de prioridad en la planificación del sector, en segundo lugar se consideró el resultado de RIEPI, debido a que involucra muchos factores que han sido analizados por en DNP y a las otros tres parámetros se decidió dar el mismo porcentaje de ponderación.

Con base en lo anterior, los parámetros, su puntaje y ponderación aprobados en la Mesa de trabajo se observan en la Tabla 7, los cuales se utilizaron para ajustar el ejercicio.

Tabla 7. Parámetros definidos para establecer la alineación de política de los proyectos

PARAMETRO	DEFINICIÓN	PUNTAJE	PONDERACIÓN
Alineación con metas del Plan Nacional de Desarrollo SINERGIA	Relación de la temática de los proyectos con el tema de los indicadores	Proyectos con actividades relacionadas con los indicadores SINERGIA 1 a 3 = 1 punto 4 a 5 = 2 puntos + de 5 ind. = 3 puntos Se asigna 1 punto a cada Instituto	30%
Tablero de Control de la Presidencia de la República	Relación de la temática de los proyectos con el tema de los indicadores	1 punto por cada indicador asociado	15%
Prioridades Ministro	Relación de la temática de los proyectos con el tema de los indicadores	1 punto por cada indicador asociado	15%
Información técnica y científica para la toma de decisiones	Reconocimiento del aporte de la información que proveen para el desarrollo de las políticas ambientales	1 punto para cada Instituto de Investigación	15%
RIEPI	Se toma el resultado de la evaluación realizada con el Instrumento	Puntaje de la valoración realizada por el DNP	25%

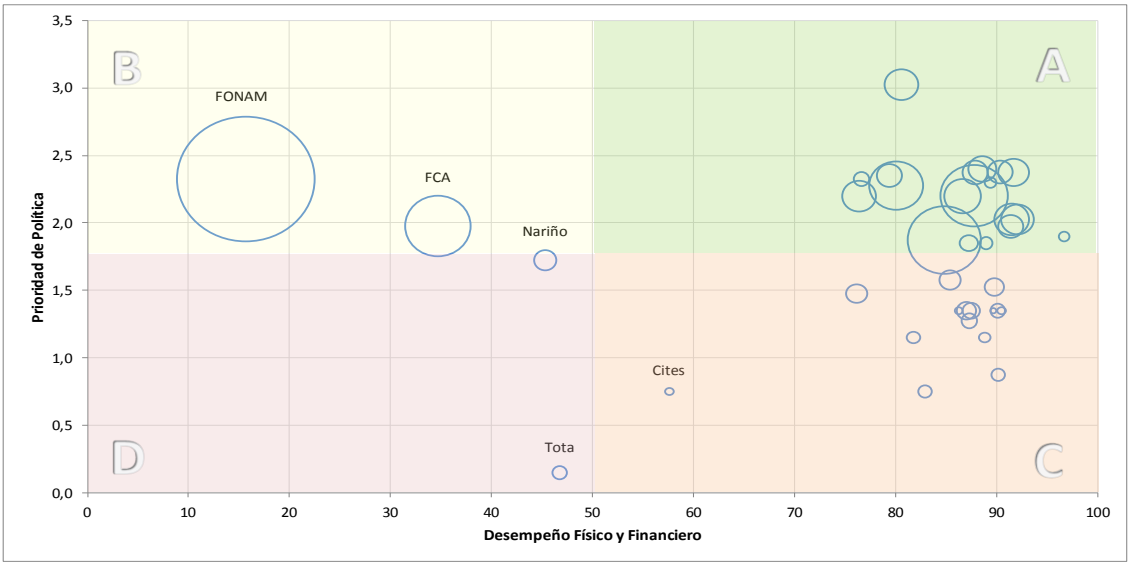
La calificación de Alineación de Política se establece como:

$$\textbf{Total Alineación de Política} = \sum \begin{matrix} Puntos\ alineación\ SINERGIA * \%\ pond + \\ Puntos\ Tablero\ Presidencia\ * \%\ pond + \\ Puntos\ Prioridades\ Ministro\ * \%\ pond + \\ Puntos\ Inf.Tec.y\ Científica\ * \%\ pond + \\ puntos\ \ RIEPI\ * \%\ pond \end{matrix}$$

Representación gráfica del resultado de la Priorización de Política y desempeño

Las decisiones tomadas por las Entidades del Sector en las Mesas de Trabajo se incluyeron en la Matriz de calificación y la representación gráfica de sus resultados se observan en la gráfica 15

Gráfica 15
Representación gráfica del análisis de Prioridad y Desempeño de los proyectos de las 8 entidades, de acuerdo a las definiciones de las Mesas de Trabajo



La calificación de los proyectos de Alineación y Desempeño con su correspondiente representación Gráfica se especifica en el Anexo 5. Esta representación involucra 38 Unidades de Análisis con un valor de $ 406.906,9 millones.

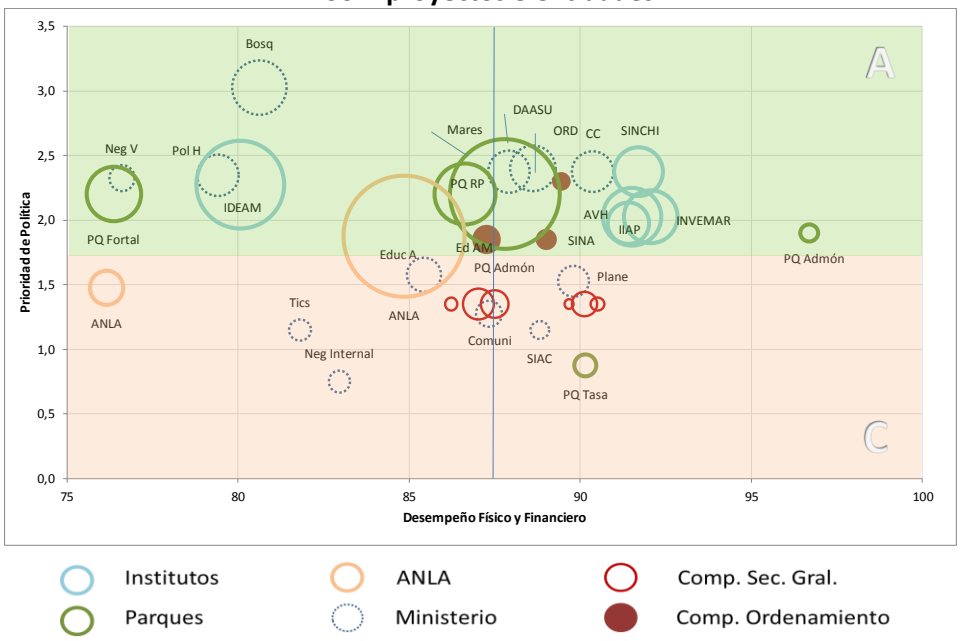
La mayor parte de las Unidades de Análisis se encuentran por encima de la media del eje de Prioridad de Política (Cuadrantes **A** y **B**); esto corresponde a 21 de 38 Unidades de Análisis por valor de $375.441,4 millones (92%); esto incluye los recursos del FCA y del proyecto FONAM para distribución. Excluyendo los proyectos FCA y FONAM, en términos de los proyectos de las 8 entidades 17 de 29 proyectos por valor de $ 190.441,4 millones, se encuentran en el cuadrante **A**, lo cual es consecuente con su importancia como instrumento para el desarrollo de los objetivos misionales de las entidades; los que se encuentran por debajo de la media, en su mayoría corresponden a proyectos de apoyo transversal del Ministerio (12 proyectos por valor de $ 31.465,6millones, equivalentes al 8%).

Se observa adicionalmente que el valor global de los proyectos del Fondo de Compensación Ambiental y el Proyecto de FONAM para distribución si bien en su conjunto responden a las prioridades de política, muestran un desempeño deficiente. Esto está determinado por el proceso de distribución de los recursos

el cual por muchas razones que se discutirán más adelante, presenta demoras lo cual se ha traducido en asignación de los recursos en el segundo semestre del año, conllevando a bajos niveles de obligación y de avance físico y la necesaria constitución de reservas presupuestales por parte de las entidades beneficiarias para culminar su ejecución en la siguiente vigencia.

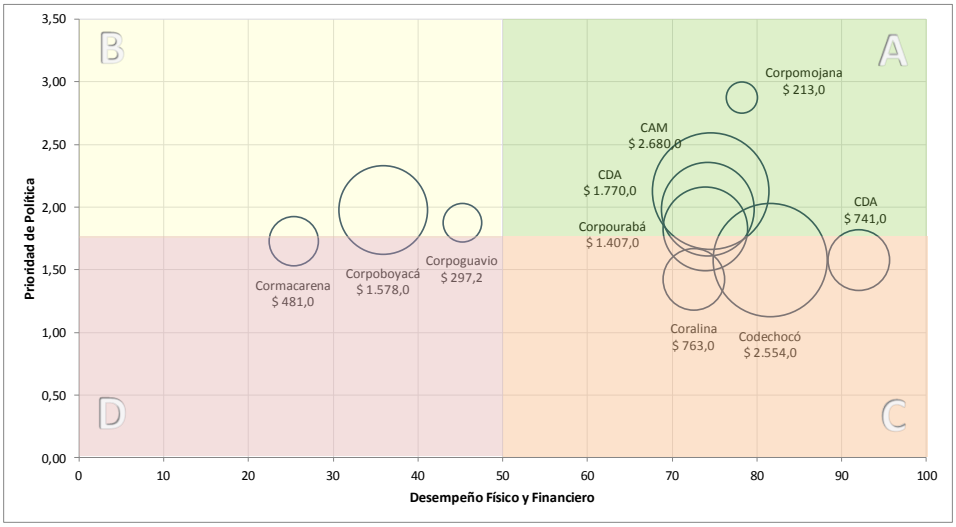
También se observó, que la mayor parte de los proyectos (33) desde el punto de vista del desempeño se concentran entre el 75% y 100%, por lo cual se presentan de manera ampliada para facilitar su análisis en la Gráfica 16.

Gráfica 16
Representación gráfica de resultados de Alineación de Política y desempeño
Zoom proyectos 8 entidades



En cuanto a los 10 proyectos de Corporaciones que contaron con apropiación inicial de APN (recurso 11) por valor de $ 12.388,1 millones, se observa el resultado del Análisis de Prioridad y desempeño en la siguiente gráfica 17 (Anexo 6)

Gráfica 17 Representación gráfica de resultados de Alineación de Política y desempeño Proyectos financiados con Aporte Nacional (recurso 11)



El Gobierno Nacional apoya a algunas Corporaciones con apropiaciones que se incluyen en el Decreto de liquidación de cada vigencia. En consecuencia, estas entidades cuentan con estos recursos desde el inicio del año. Se observa que la mayor parte de las Corporaciones, desde el punto de vista del desempeño presenta buen nivel de ejecución. Los 3 proyectos que presentan bajo nivel de desempeño se debe a: Cormacarena no registró obligaciones, por lo tanto no hubo avance en ejecución física; las otras dos Corporaciones registraron un bajo nivel de obligaciones y en consecuencia de avance físico.

Proyectos distribuidos por el Fondo de Compensación Ambiental y el proyecto de FONAM y proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías clasificados como ambientales

El análisis de este grupo de proyectos presenta algunas diferencias en términos de los parámetros utilizados para el análisis del desempeño y alineación de política. Para el análisis de desempeño, la información se origina en fuentes diferentes: para FCA y FONAM las fuentes son SPI y SIIF, para los proyectos SGR la información se origina en la Unidad Coordinadora del SGR.

En términos de alineación de política, como se mencionó anteriormente, estos proyectos no hicieron parte de la evaluación que realizó el DNP a través del instrumento RIEPI. En esta parte, los criterios fueron discutidos de manera simultánea con los proyectos de las 8 entidades a fin de construir una propuesta para ser validada por los responsables de estos temas en el Ministerio. Los parámetros utilizados fueron los siguientes:

Desempeño Físico y Financiero

Los proyectos distribuidos del FCA y del proyecto de FONAM no poseen un carácter de recurrencia o continuidad en el tiempo. Anualmente su asignación depende de los proyectos que se presenten, su calidad y las decisiones que se tomen respecto a la distribución de los recursos, por lo cual no se toma el

criterio del promedio de ejecución de los tres últimos años. Sin embargo, por ser financiados con recursos que hacen parte del PGN, tiene que cumplir los requisitos y surtir los trámites asociados al Banco de Proyectos, razón por la cual se registra su avance en el SPI; la ejecución financiera corresponde a pos reportes del SIIF.

Por lo anterior, se estableció que el análisis se realizaría con la información de ejecución física y financiera 2016 (corte a diciembre 31).

La fórmula y criterio de calificación definido se muestra en la Tabla 8.

Tabla 8. Parámetros definidos para establecer el puntaje del Desempeño físico y financiero de los proyectos FCA y FONAM para distribución

PARAMETRO	FÓRMULA DE CÁLCULO	PUNTAJE
Desempeño Físico - Eficacia		
Avance Físico	% de avance de las metas de los productos al final de la vigencia 2016	Valor del porcentaje obtenido
Avance de Gestión	% de avance de las metas de gestión al final de la vigencia 2016	Valor del porcentaje obtenido
Desempeño Financiero - Eficiencia		
Ejecución en términos de compromisos	$\frac{\text{Valor comprometido}}{\text{Apropiación vigente}} = \%$	Valor del porcentaje obtenido
Ejecución en términos de obligaciones	$\frac{\text{Valor obligado}}{\text{Apropiación vigente}} = \%$	Valor del porcentaje obtenido

Para el caso de los proyectos financiados con recursos SGR, la evaluación de su desempeño estaría dada por:

Tabla 9. Parámetros definidos para establecer el puntaje del Desempeño físico y financiero de los proyectos financiados con recursos SGR

PARAMETRO	FÓRMULA DE CÁLCULO	PUNTAJE
Ejecución Física	% de avance físico de los proyectos	Valor del porcentaje obtenido
Ejecución Financiera	% de avance ejecución presupuestal de los proyectos	Valor del porcentaje obtenido

Para evaluar el Desempeño en los dos casos, se consideró un nivel de importancia igual para los dos conceptos (50%), por lo cual la calificación del Desempeño estaría dada para cada proyecto por:

Total Desempeño $\sum$ ***puntaje desempeño físico*** $*$ % ***ponderación*** + ***puntaje desempeño Financiero*** $*$ % ***ponderación***

Alineación de Política

La Evaluación RIEPI del DNP no incluyó en su ejercicio los proyectos derivados de la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Ambiental y del proyecto de FONAM y de los proyectos SGR, por lo cual se realizó un ejercicio para revisar la coherencia de los proyectos con las prioridades de política. Para poder tener una visión integral del sector, se consideró utilizar los mismos parámetros y reemplazar el componente de RIEPI por una evaluación utilizando algunas de las variables que hicieron parte de ese ejercicio. Se planteó como propuesta lo siguiente:

1. Utilizar los siguientes parámetros:
   - Alineación con metas del Plan Nacional de Desarrollo SINERGIA
   - Tablero de Control de la Presidencia de la República
   - Prioridades Ministro

2. Reemplazar RIEPI por una evaluación a partir de los siguientes parámetros,
   - Correspondencia del proyecto con los Objetivos, estrategias o acciones del PND.
   - Articulación del proyecto con los instrumentos de planeación de la entidad (PA -PGAR)
   - COP 21
   - OCDE
   - ODS

La definición, puntaje y ponderación se presentan en la Tabla 10

Tabla 10. Parámetros definidos para establecer la alineación de política de los proyectos financiados con recursos del FCA y proyecto FONAM

PARAMETRO	DEFINICIÓN	PUNTAJE	PONDERACIÓN
Alineación con metas del Plan Nacional de Desarrollo SINERGIA	Relación de la temática de los proyectos con el tema de los indicadores	1 punto	40%
Tablero de Control de la Presidencia de la República	Relación de la temática de los proyectos con el tema de los indicadores	1 punto	15%
Prioridades Ministro	Relación de la temática de los proyectos con los temas prioritarios para el Ministro	1 punto	15%
Evaluación en reemplazo de RIEPI			30%

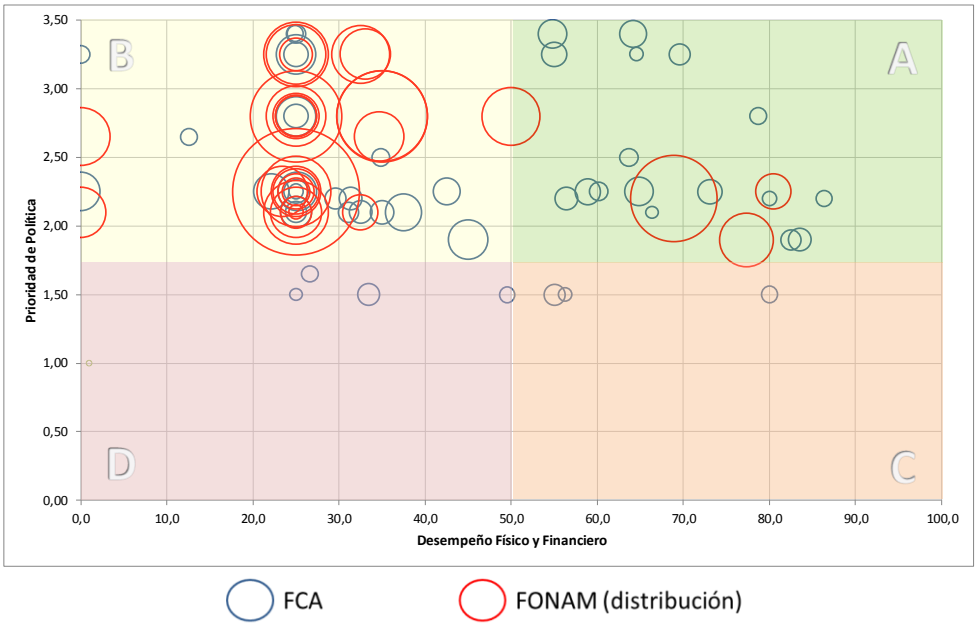
EVALUACIÓN EN REEMPLAZO DE RIEPI

PARAMETRO	DEFINICIÓN	PUNTAJE	PONDERACIÓN
Correspondencia del proyecto con los Objetivos, estrategias o acciones del PND.	Relación de la temática de los proyectos	1 punto	25%
Articulación del proyecto con los instrumentos de planeación de la entidad (PA - PGAR)	Se toma el resultado de la evaluación realizada con el Instrumento	1 punto	25%
COP 21 – Acuerdo de París	Relación de la temática de los proyectos con los compromisos	1 punto	20%
OCDE	Relación de la temática de los proyectos con los compromisos	1 punto	10%
Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS	Relación de la temática de los proyectos con los compromisos	1 punto	20%

Representación gráfica del resultado de la Priorización de Política y desempeño

El resultado del Análisis de Priorización y Desempeño para los Proyectos FCA y FONAM para Distribución, se observa en la Gráfica 18 y los datos de soporte se pueden observar en el ANEXO 7. Involucra 48 proyectos del FCA y 31 proyectos distribuidos del proyecto de FONAM por valor de $33.712,1 millones y $133.112,3 millones respectivamente, para un total de $ 166.824,3 millones.

Gráfica 18
Representación gráfica de resultados de Alineación de Política y desempeño
Proyectos FCA y FONAM para Distribución

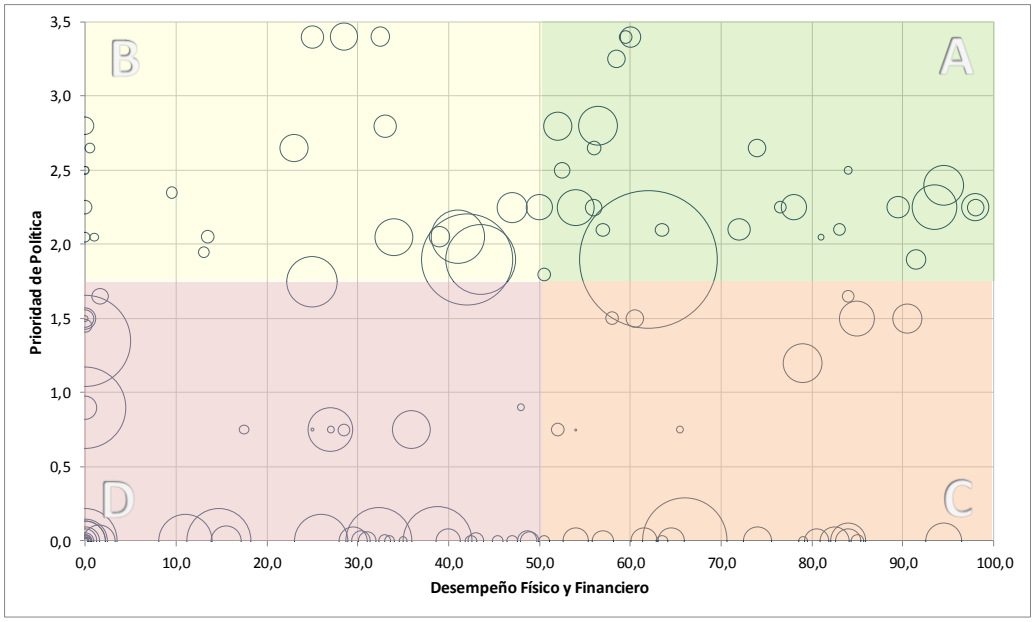


El resultado del análisis muestra que en general los proyectos responden a las temáticas de prioridad; algunos proyectos del FCA que se encuentran por debajo del punto medio del eje Y, están relacionados con temáticas de importancia y prioridad para las Corporaciones, temas que está previsto ser financiados con estos recursos.

En términos del desempeño físico y financiero, claramente se observa que la mayor parte de los proyectos (55 proyectos – 70%) se ubican por debajo de la media del eje ***X*** (cuadrantes **B** y **D**), lo que muestra un problema de ejecución, determinado por la oportunidad en que se realiza la distribución de los recursos hacia las entidades beneficiarias, que fundamentalmente son las Corporaciones. En general, la distribución se hace efectiva en el segundo semestre del año, lo que lleva a que las entidades solamente alcanzan a comprometer los recursos y al final de la vigencia se registra un bajo nivel de obligaciones y por consiguiente bajo nivel de avance físico. De los 48 proyectos del FCA 28 proyectos presentan bajo desempeño (**B** 24 y **D** 4); en cuanto al proyecto de FONAM, de los 31 proyectos distribuidos en 2016, 27 presentan bajo desempeño.

En cuanto a los proyectos clasificados como ambientales financiados con recursos del Sistema General de Regalías, el Análisis de Priorización y desempeño presenta el resultado que se visualiza en la gráfica 19 (ANEXO 8):

Gráfica 19
Representación gráfica de resultados de Alineación de Política y desempeño
Proyectos ambientales financiados con recursos SGR



El ejercicio se realizó con 123 proyectos que al 31 de diciembre se encontraban en ejecución. Estos proyectos contaron con una asignación de recursos SGR por valor de $ 409.033,1 millones y corresponden a proyectos aprobados desde 2012[23]; un buen número de ellos no registra niveles de ejecución física y financiera, lo cual se observa en el nivel cero (0) del eje *X*.

En la actualidad se está realizando un trabajo con la SGR de identificación temática para efectos de la clasificación de los proyectos que son aprobados en espacios en donde el Ministerio no tiene una injerencia directa.

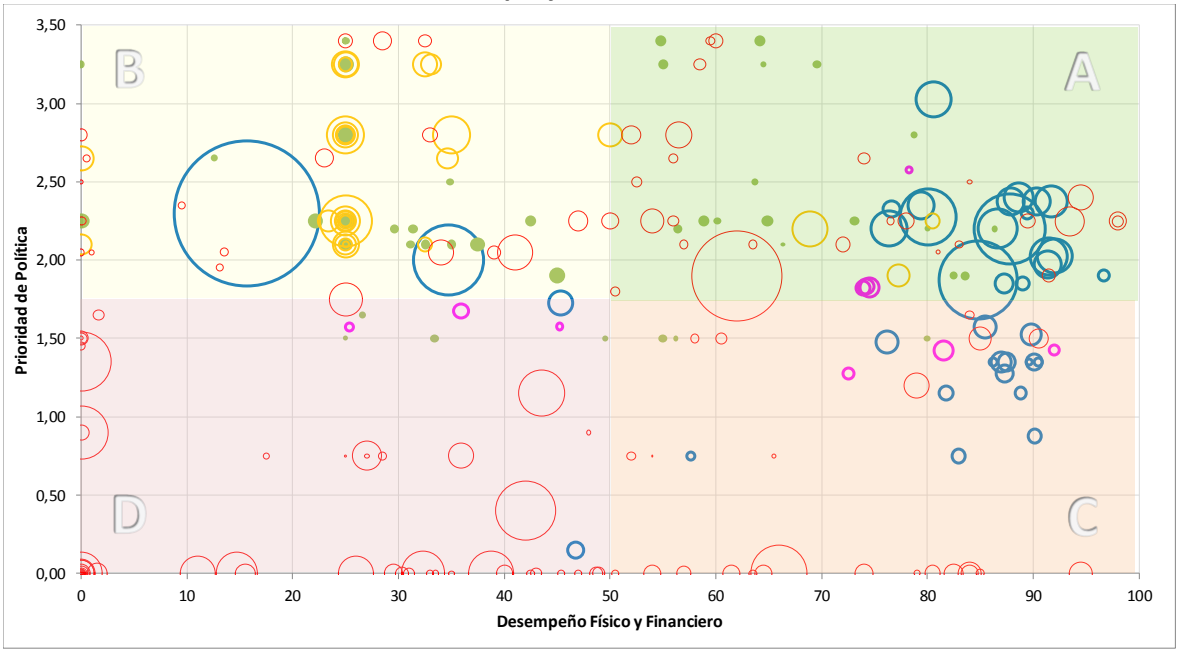
De los 123 proyectos, 49 proyectos por valor de $ 176.352,7 millones (43%) se ubican por encima de la media del eje ***Y***, lo que indica que más de la mitad de los proyectos analizados por valor de $ 232.680,7 millones son de baja prioridad para el sector. En cuanto a desempeño físico y financiero, 72 proyectos por valor de $249.527,8 millones se clasifican como de bajo desempeño.

[23] 9 de 2012; 21 de 2013, 25 de 2014, 58 de 2015 y 10 de 2016

También se observó, que hay proyectos clasificados como ambientales, que corresponden a temáticas de otros sectores[24]. Se identificaron 45 proyectos por valor de $ 137.232,9 millones que equivalen al 33,5% del valor total (Tabla 13); estos proyectos se observan en el nivel cero (0) del eje *Y*.

Integrando todos los proyectos se observa gráficamente lo siguiente: Gráfica 20, ANEXO 9

Gráfica 20
Representación gráfica del Análisis de Prioridad y Desempeño
Total proyectos del sector



La gráfica muestra las 248 Unidades de Análisis con un valor de $ 812.536,7 millones[25]. En general puede decirse que 142 proyectos que representan un valor de $ 499.376,5 millones, se encuentran por encima de la media del eje ***Y*** (Cuadrantes **A** y **B**), lo que indicaría un buen nivel de priorización de las inversiones. Es necesario revisar las situaciones asociadas a la ejecución de los recursos, debido a que se registran 132 proyectos por valor de $ 396.250 millones que se ubican por debajo de la media del eje de desempeño físico y financiero (Cuadrantes **B** y **D**).

[24] Se identificaron temáticas relacionadas con saneamiento básico, manejo de residuos, obras civiles para el tema de riesgos, acueducto y alcnatarillado, fortalecimiento del cuerpo de bomberos

[25] Se descuenta el valor global de los proyectos FCA y FONAM para no duplicar su valor, ya que están incluidos los proyectos distribuidos de estas dos fuentes.

La discriminación de los proyectos del Fondo de Compensación Ambiental, los proyectos beneficiados con los recursos del proyecto de FONAM y los financiados con recursos de Sistema General de Regalías se encuentran registrados en el ANEXO 7 con su respectiva ejecución y Alineación de Política.

2.3.2. IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES DE OPTIMIZACIÓN DEL USO DE LOS RECURSOS

Corresponde a la segunda etapa del ejercicio y busca generar un resultado cuantitativo a partir de un consenso de la Mesa de Trabajo, teniendo como referencia la meta establecida por el Viceministro en la reunión de apertura del ejercicio, correspondiente al 10% del presupuesto flexible. También busca un resultado cualitativo en la medida que se identifiquen las situaciones que han dificultado el proceso de ejecución de los recursos.

De acuerdo a la metodología, se planteó el ejercicio a partir de la revisión de los componentes de gasto[26] de los proyectos de la vigencia 2017. Dado que no se había obtenido información adicional a las Vigencias Futuras aportadas por el DNP, se diseñó el formato *IDENTIFICACIÓN DE INFLEXIBILIDADES - VIGENCIA 2017* (Anexo 11) para canalizar esta información y se realizó un ajuste al formato de *IDENTIFICACIÓN DE RECURSOS PARA OPTIMIZACIÓN DE GASTO - VIGENCIA 2017* (Anexo 12) para ser trabajado por las entidades en cada uno de los proyectos. El primer Formato debía enviarse a la consultoría y el segundo sería el instrumento para que cada entidad presentara sus propuestas en la siguiente reunión.

En esta etapa se buscó obtener información relacionada con:

- Optimizar el uso de los recursos de la vigencia 2017
- Identificar posibles ajustes del presupuesto orientados hacia el presupuesto 2018 en términos de la eficiencia en el uso de los recursos
- Identificar oportunidades de mejora frente a los problemas identificados en la ejecución de los recursos

2.3.2.1. *Identificación de recursos para optimizar el presupuesto de inversión de la vigencia 2017*

Se definió que este ejercicio se realizaría sobre los proyectos que tienen carácter de recurrencia, es decir que presentan continuidad ya que son el soporte del desarrollo de las funciones de las 8 entidades: Ministerio, Unidad de Parques, ANLA, IDEAM y los cuatro Institutos de Investigación.

El valor de la apropiación para cada proyecto está sustentado en unos costos estimados. Por lo tanto a partir de la revisión de los componentes de gasto de cada proyecto se buscaría optimizar el presupuesto

[26] Rubros de gasto: contratos, viáticos y gastos de viaje, logística, talleres, equipos, entre otros.

mediante la identificación de ahorros para ser redireccionados a otras prioridades del mismo proyecto, posibilitando una mayor ejecución.

En 2016, a pesar que el conjunto de las entidades registró un buen nivel de ejecución (95,1%), quedaron sin comprometer $ 11.031,6 millones, monto que es significativo frente a los presupuestos que maneja el sector. Esta parte del ejercicio busca disminuir el saldo de apropiación para 2017.

Se realizaron dos mesas de trabajo para esta etapa: En la primera (Mayo 5), se planteó el ejercicio y en ella se expresó por parte de las entidades la necesidad de una reunión del sector para poder abordar el proceso. Se manifestó desconfianza frente a la posibilidad de una reducción del presupuesto, teniendo en cuenta que la cuota de presupuesto para 2018 del sector presentaba una reducción del 40%. A pesar que se aclaró que esta parte del ejercicio estaba orientada a revisar el presupuesto 2017 e identificar oportunidades para optimizar el uso de los recursos, se generó una negativa de las entidades para abordar el ejercicio; consideraron que el análisis era importante pero esa información se constituye en un factor de negociación para mejorar la posibilidad de recursos de la vigencia siguiente.

La segunda reunión se realizó el 19 de mayo, a la cual no asistieron todas las entidades y no se logró ningún avance. A partir de esa fecha, no fue posible avanzar ya que la Oficina de Planeación no convocó más reuniones con estas entidades a pesar de las gestiones que se realizaron para lograrlo.

Sin embargo, se describen los temas que se trabajaron y los avances que se alcanzaron. Se partió por una parte, de la identificación previa de los proyectos de la vigencia 2017 y de la revisión de la correspondiente cadena de valor, y por la otra, de la identificación de las inflexibilidades en el presupuesto de los mismos.

Identificación de posibles duplicidades

La revisión de la cadena de valor de los proyectos de 2016 y 2017, permitió identificar posible duplicidad de actividades entre proyectos, lo cual permite establecer oportunidades para mejorar la eficiencia en el gasto de los mismos. Las actividades identificadas corresponden a temas transversales relacionados con Sistemas de información, Ordenamiento Territorial, Instrumentos económicos y Licenciamiento ambiental.

Frente a esta posibilidad de duplicación de acciones por parte de los proyectos y actividades, las entidades manifestaron que la cadena de valor no especifica adecuadamente las actividades, por lo cual se puede interpretar como duplicidad de actividades entre proyectos. En los temas de sistemas de información, más que duplicidad lo que hay es complementariedad, que se dá de acuerdo a competencias y requerimientos conjuntos; los proyectos aportan recursos para un objetivo común, es una forma de optimizar los recursos. A algunas actividades no se les asignó recursos por lo cual no se identifican recursos que desde este punto de vista pueda ofrecer la oportunidad de ahorro.

De acuerdo a los ajustes metodológicos del Banco de Proyectos del DNP, el Ministerio y las entidades ha realizado una reformulación de los proyectos precisando los temas compartidos y diferenciando el alcance que las diferentes entidades tienen frente a temas transversales.

Identificación de inflexibilidades

El concepto de inflexibilidad, desde el punto de vista presupuestal, corresponde a aquellas partidas que se encuentran comprometidas por corresponder a una Vigencia Futura, contrapartidas de Cooperación Internacional, obligaciones legales derivadas de fallos, sentencias, entre otros.

Se elaboró el Formato 1. IDENTIFICACIÓN DE INFLEXIBILIDADES - VIGENCIA 2017, (Anexo 11) el cual fue entregado a las entidades para registrar los temas que se constituyen inflexibilidad. Esta información consolidada, permite establecer el presupuesto flexible y el valor de la meta de ahorro establecida.

En los 31 proyectos de la vigencia 2017 se identificaron inflexibilidades por valor de $ **80.801,6 millones,** que corresponde al 25,6% de la apropiación de este conjunto de proyectos. Este valor se discrimina como se muestra a continuación:

ENTIDADES	INFLEXIBILIDADES				
	Vigencias Futuras	Contrapartidas Cooperación Internacional	Obligaciones Legales	Otros	Total Inflexibilidades
Ministerio		856.425.000	1.057.159.310	36.050.000.000	37.963.584.310
Unidad de Parques	6.494.955.189	5.174.153.931			11.669.109.120
ANLA	17.667.444.033				17.667.444.033
IDEAM	8.299.710.945		466.650.000		8.766.360.945
INVEMAR					0
SINCHI		3.170.361.577		1.514.821.392	4.685.182.969
IAVH					0
IIAP					0
TOTAL	**32.462.110.167**	**9.200.940.508**	**1.523.809.310**	**37.564.821.392**	**80.751.681.377**

Fuente: DNP (Vigencias Futuras) y Entidades. Elaboración propia

- **Vigencias Futuras: $ 32.462.110.167**
  De acuerdo a la información suministrada por el DNP, las vigencias futuras aprobadas para las entidades mencionadas corresponden a un valor de $ 30.789.189.750 en cinco proyectos de tres entidades. Adicionalmente, IDEAM está tramitando una vigencia futura en la cual para 2017 se comprometerían $1.672.290.417.

- **Contrapartidas a Cooperación Técnica Internacional: $ 9.200.940.508**
  Esta información corresponde al Ministerio ($ 856.425.000), Unidad de Parques Nacionales ($5.174.153.931) y SINCHI ($3.170.361.577). Los demás Institutos no aportaron información.

- **Obligaciones Legales: $ 1.523.809.310**

El Ministerio en dos proyectos registra compromisos para atender fallos o sentencias por valor de $558.998.857; IDEAM está dando cumplimiento a una sentencia con una inversión anual de $466.650.000. Adicionalmente, se incluyen los aportes a organismos internacionales que por Ley Colombia debe pagar, por valor de $ 498.164.453 millones.

- **Otros: $ 37.564.821.392**
  De la información aportada, se incluyeron otros conceptos como inflexibilidad, por corresponder a recursos comprometidos a través de convenios o proyectos gestionados por valor de $ 1.514,8 millones, y lo relacionado con los recursos de inversión del Fondo de Compensación Ambiental por valor de $36.050,0 millones, debido a que estos recursos tienen origen en las rentas propias de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Es así como se estableció la meta de ahorro u optimización del gasto en un monto de **$ 23.448.834.408:**

Valor de la apropiación vigente de los 31 proyectos	$ 315.290.025.461
Inflexibilidades	- $ 80.751.681.377
Presupuesto flexible	$ 234.538.344.084
Meta propuesta del 10%	**$ 23.453.834.408**

Identificación de recursos para optimizar el gasto en los proyectos 2017

Para mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos, se elaboró el Formato 2. IDENTIFICACIÓN DE RECURSOS PARA OPTIMIZACIÓN DE GASTO - VIGENCIA 2017 (ANEXO 12), como un instrumento de soporte para que las entidades realicen una revisión de los proyectos a partir de los rubros de gasto (contratación, consultoría, viáticos, logística, etc.) y establezcan las propuestas de ahorro para ser presentadas en Mesa de Trabajo e identifiquen los temas hacia los cuales se redireccionan los recursos.

Para las 8 entidades, en 2017 se cuenta con 31 proyectos por valor de $ 321.290 millones con la distribución por entidad que se presenta en la Tabla 10

Tabla 10
Proyectos de Inversión 2017 distribuidos por entidad

Millones de pesos

ENTIDAD	Número de Proyectos	VALOR
Ministerio (*)	19	151.085,1
PNN	5	54.196,9
IDEAM	1	27.014,3
INVEMAR	1	8.192,4
SINCHI	1	7.027,7
IIAP	1	5.092,4
IAVH	1	9.687,5
ANLA	2	52.993,7
TOTAL	**31**	**315.290,0**

(*) Se incluyen 3 proyectos a cargo del Ministerio por valor de $92.830,5 millones para distribución

Para la vigencia 2017, el Ministerio tiene a su cargo 16 proyectos temáticos por un valor de $ 58.254,6 millones y la responsabilidad de la distribución de tres proyectos por un valor de $ 92.830,5 millones equivalentes al 29,4% del presupuesto total; estos últimos corresponden al Fondo de Compensación Ambiental ($36.050 millones), el proyecto "*Apoyo a las entidades del sector de ambiente y desarrollo sostenible para el cumplimiento de las metas y objetivos sectoriales incluidos en el PND, nacional - Distribución previo concepto DNP*" ($44.592,5 millones) y el proyecto "*Apoyo entidades del sector ambiental para la protección hídrica mediante la implementación de proyectos de restauración, Nacional - Distribución previo concepto DNP*" ($12.188 millones), los recursos de este proyecto tienen su origen en una sobretasa por consumo de agua.

La Unidad de Parques tiene 5 proyectos, uno de ellos corresponde a una vigencia futura aprobada y dos están financiados con recursos propios; por su parte, ANLA tiene dos proyectos a cargo y para 2018 se fusionan. IDEAM y los 4 Institutos de Investigación solo cuentan con un proyecto para desarrollar su objeto misional.

Frente al ejercicio de optimización del gasto, las entidades manifestaron en su momento, que en consideración del bajo presupuesto que tiene el sector, se planifican minuciosamente los recursos y en la medida que se generan requerimientos de importancia, se sacrifican algunas actividades para poder atender temas de prioridad.

Como información de referencia, se estableció el nivel de ejecución de los proyectos con corte al 15 de mayo de 2017, información que se involucró en el Formato 3 (ANEXO 10). A esta fecha, la ejecución de los proyectos en términos de compromisos es del 64% sin incluir las apropiaciones de los proyectos sujetos a distribución.

La información disponible de los proyectos que corresponde a la cadena de valor, no permite identificar posibilidades a nivel de rubro de gasto para tratar de realizar una propuesta. Tal como está establecido en la metodología, esta información debía ser presentada por las entidades.

Debido a que no se convocaron reuniones para presentar y discutir las propuestas por parte de las entidades, la Oficina Asesora de Planeación del Ministerio envió información relacionada con optimización del gasto de dos proyectos: uno del SINCHI y otro del Ministerio así:

Entidad: SINCHI	Proyecto: CONSERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, SOCIOECONÓMICA Y CULTURAL DE LA AMAZONIA COLOMBIANA		
Apropiación Vigente	**Inflexibilidad**	**Propuesta de optimización del gasto**	**Justificación**
$ 7.027.700.000	$ 4.685.182.969	$ 137.900.000	**Redireccionamiento de recursos** La entidad redujo algunas actividades afectando los siguientes rubros: $ 40.900.000 de talleres, $27.000.000 en comunicaciones y $ 70.000.000 de infraestructura, para asumir la responsabilidad de prestar asesoría y apoyo científico y técnico en la formulación e implementación de políticas y a la gestión del Ministerio, las entidades territoriales y las Corporaciones Autónomas Regionales en: producción Sostenible, restauración, cierre de la Frontera Agrícola, protección de las Zonas de Reserva y monitoreo e investigación; para la construcción de los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, PDET en desarrollo del Decreto 893 de 2017 (posconflicto)

Entidad: Ministerio	Proyecto: FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE PLANEACION, EVALUACION Y SEGUIMIENTO A LA GESTION ADELANTADA POR EL SECTOR AMBIENTAL, A NIVEL NACIONAL		
Apropiación Vigente	**Inflexibilidad**	**Propuesta de optimización del gasto**	**Justificación**
$ 2.700.000.000		$ 106.500.000	**Redireccionamiento de recursos** Se reducen $ 35.500.000 en viáticos y gastos de viaje y $ 71.000.000 de gastos de logística (talleres) para redireccionarlos al fortalecimiento del equipo evaluador de proyectos. En Ley de adiciones se incluye una partida de $ 100.000 millones (aprox.) para el proyecto de FONAM para distribución y se necesita garantizar la distribución de los recursos mediante la evaluación de los proyectos que vayan a presentar las entidades.

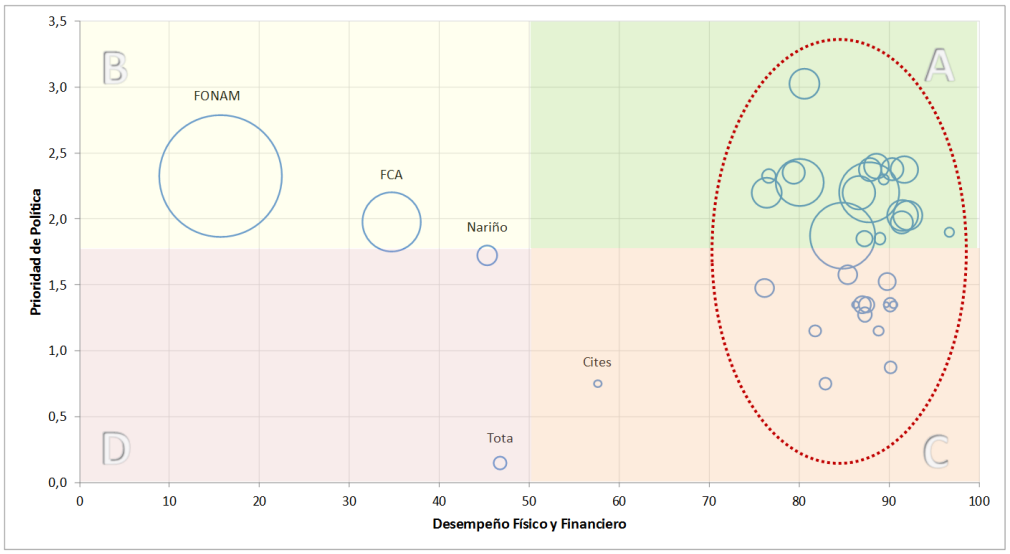
En total la información recibida de optimización de gasto del presupuesto de inversión 2017 tiene un valor de $ 244.400.000 que equivale al 1% de la meta propuesta.

2.3.2.2. Identificar posibles ajustes del presupuesto orientados hacia el presupuesto 2018 en términos de la eficiencia en el uso de los recursos

Uno de los objetivos de la Revisión de Gasto corresponde a la identificación de posibles recursos que puedan ser redireccionados a temas de prioridad, para poder enfrentar situaciones de restricción de recursos. Esto se trabaja a partir de los resultados del Análisis de Prioridad y Desempeño, permitiendo tener un criterio de referencia para realizar la identificación de ahorros de acuerdo a la ubicación de los proyectos en los cuadrantes. Esta información permite tener un criterio de referencia para realizar la identificación de recursos que se pueden optimizar, revisando inicialmente los proyectos de menor desempeño o prioridad

El resultado del ejercicio mostró que los proyectos misionales del Ministerio y sus entidades adscritas y vinculadas se ubican en el Cuadrante **A** de Alta prioridad y Alto desempeño y por lo tanto con prioridad para la asignación de los recursos. (Gráfico 21)

Gráfico 21. Resultado del Análisis de Prioridad y Desempeño para los proyectos de las 8 entidades



Así mismo muestra que en el cuadrante **B** (Bajo desempeño) se ubica el proyecto FONAM denominado "*Apoyo a las entidades del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el cumplimiento de las metas y objetivos sectoriales incluidos en el PND, Nacional - Distribución previo concepto DNP*", el cual se origina

en iniciativas regionales. En los últimos tres años este proyecto ha contado con una apropiación anual aproximada de $150.000 millones[27], valor que equivale aproximadamente al 35% de la inversión del sector. En 2016 en el conjunto de proyectos que fueron beneficiados con recursos del proyecto, se registraron compromisos del 97%, las obligaciones fueron del 20% al cierre de la vigencia y el avance físico fue del 10% de acuerdo al registro del SPI. Dado que a los proyectos con rezago no se les hace seguimiento a través de SPI, no se conoció cuál puede ser el nivel de cumplimiento, resultados y qué tan eficiente y eficaz resultan ser estas inversiones. Es importante tener en cuenta que en la apropiación inicial de 2017 se asignaron $ 44.592 millones al proyecto y en Ley de adiciones se ha apropiado el valor restante para completar los $150.000 millones.

Si bien el proyecto contribuye al cumplimiento de algunas de las metas del PND, también es cierto que en un escenario de reducción de apropiaciones debilitar el accionar de las Direcciones Técnicas y las entidades, que de hecho cuentan con recursos limitados y han reportado un buen nivel de ejecución en los últimos años, no sería una opción que aporte mayor eficiencia en el uso de los recursos. Por el contrario afectaría los procesos de implementación de las políticas y coordinación con las entidades ejecutoras llevando a suspender o limitar procesos que en diferentes temáticas se están realizando.

Sería importante que el Ministerio evaluara el costo beneficio que hay entre financiar los procesos institucionales básicos para garantizar el desarrollo de las políticas ambientales y el cumplimiento de las funciones para lo cual fueron creadas las entidades, frente a la financiación de proyectos coyunturales. No se desconoce la importancia de muchos de ellos, pero se podría lograr un equilibrio planteando la destinación de un porcentaje de ese compromiso regional de $ 150.000 millones anuales para fortalecer la institucionalidad ambiental.

Por lo anterior, este proyecto es la primera opción para cumplir la meta de ahorro establecida para el sector correspondiente al 10% del presupuesto flexible, equivalente a **$ 23.453.834.408**

En una visión ampliada de la ubicación de los proyectos de las entidades referidas (Gráfico 16), por debajo del punto medio del eje *Y* se visualizan los proyectos que tienen menor prioridad, los cuales corresponden a proyectos de apoyo relacionados con Sistemas de Información, Secretaría General, Planeación, Comunicaciones. Estos proyectos si bien no están orientados a aspectos técnicos misionales, son fundamentales para el desarrollo de las funciones del Ministerio, la implementación de las políticas y la articulación de acciones con las entidades ejecutoras del sector. Adicionalmente son proyectos que tiene una baja asignación de recursos, se orientan a actividades prioritarias y en 2016 presentaron un buen nivel de ejecución.

[27] En 2017 se tiene conocimiento que en Ley de Adiciones se han adicionado al proyecto $100.000 millones. La apropiación inicial fue de $44.592 millones.

El gráfico permite establecer la magnitud de los proyectos de apoyo del Ministerio y se observa que en términos generales corresponden a asignaciones de baja magnitud, con excepción del proyecto de la Secretaría General que se presenta dividido en seis componentes.
El reto del sector para 2018 es muy importante, ya que muchos procesos asociados a las metas SINERGIA se concretarán en ese año. Las actividades que se espera desarrollar en 2018 no estuvieron en el conocimiento de la consultoría y era la argumentación que se esperaba obtener por parte del Ministerio y las entidades.

Sin embargo, como producto de la revisión de la cadena de valor de los proyectos, en 2017 se identificó la siguiente situación que se presentaría como propuesta en desarrollo de la Mesa de Trabajo que no se convocó.

- Proyecto: "*Fortalecimiento estratégico y operativo de la Secretaria General del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Nacional*"

Este proyecto da soporte a los requerimientos administrativos del Ministerio en complemento con los recursos de Funcionamiento. La apropiación en 2017 es de $ 7.700 millones, mayor que varios temas misionales como Política Hídrica, Mares y Costas, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, entre otros.

De 2014 a 2017 ha tenido un incremento del 36%. Este proyecto se clasificó como "proyecto bolsa" debido a que vincula diferentes líneas de intervención. En su estructura presenta 6 objetivos en diferentes temáticas administrativas por lo cual se tomaron como unidades de análisis.

Actividad para ahorro 2018: Realizar rediseño de los procesos a cargo de la Secretaría General con una asignación de $ 1.800 millones. Por una parte se considera que esta actividad es de competencia de la Oficina de Planeación y por la otra es una actividad que se realiza por una sola vez, por lo tanto no continua en 2018.

- Proyecto: "*Implementación de las estrategias, instrumentos y recomendaciones de la OCDE en materia de gestión ambiental a nivel nacional*"

Este proyecto aparece en 2017 con una apropiación de $ 4.000 millones y sus recursos están orientados al desarrollo de acciones derivadas de los compromisos con OCDE. Está prevista una inversión de $1.730 millones para "definir las bases conceptuales y metodológicas para la medición, consolidación y reporte del Gasto Público Ambiental de las entidades del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible". Esto corresponde a una consultoría que se ejecutaría en 2017, por lo cual, a pesar de la importancia del proyecto, se plantea como propuesta para discusión en Mesa de Trabajo un ahorro de $ 1.000 millones para 2018. No se tiene conocimiento de lo que está previsto realizar en 2018.

Para 2018 la propuesta estaría orientada a que el proyecto de FONAM cuya distribución se realiza de acuerdo a iniciativas regionales, se afecte con una disminución equivalente a la meta establecida del 10% del presupuesto flexible de 2017, junto con las partidas que se identifican en los proyectos mencionados. Considerando que la eficiencia en el gasto se logra ubicando lo recursos en donde se pueden dar mejores

resultados de acuerdo a las necesidades, se propone redireccionar una parte de los recursos reducidos a proyectos que se constituyen en ejes fundamentales de la política ambiental y han perdido apropiación en los últimos años y fortalecer los Institutos que son las entidades que brindan el soporte científico y de información para la formulación y desarrollo de políticas y para la toma de decisiones: (Tabla 11)

Tabla 11. Propuesta de ahorro y redistribución de recursos para la vigencia 2018 para discusión en Mesas de Trabajo

ENTIDAD	PROYECTO	DISMINUIR	REDIRECCIONAR EN EL SECTOR
Ministerio	Apoyo a las entidades del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el cumplimiento de las metas y objetivos sectoriales incluidos en el PND, Nacional - Distribución previo concepto DNP	(30.000.000.000)	
Ministerio	Fortalecimiento estratégico y operativo de la Secretaria General del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Nacional	(1.800.000.000)	
Ministerio	Implementación de las estrategias, instrumentos y recomendaciones de la OCDE en materia de gestión ambiental a nivel nacional	(1.000.000.000)	
Ministerio	Fortalecimiento de la gestión integral de los bosques, biodiversidad y sus servicios ecosistémicos a nivel nacional		1.000.000.000
Ministerio	Política hídrica nacional e instrumentación		1.000.000.000
Ministerio	Fortalecimiento de la gestión ambiental del estado colombiano sobre las zonas marinas y costeras y recursos acuáticos. Nacional		1.000.000.000
IDEAM	Fortalecimiento de la gestión del conocimiento hidrológico, meteorológico, ambiental y climático		2.000.000.000
INVEMAR	Investigación básica y aplicada de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en los litorales y ecosistemas marinos y oceánicos de interés nacional		1.000.000.000
SINCHI	Conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, socioeconómica y cultural de la amazonia colombiana		1.000.000.000
IAVH	Investigación y producción de conocimiento para la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos territorio nacional		1.000.000.000

ENTIDAD	PROYECTO	DISMINUIR	REDIRECCIONAR EN EL SECTOR
IIAP	Investigación contribución al conocimiento científico de la realidad biológica, económica, sociocultural del chocó biogeográfico		1.000.000.000
SUB -TOTAL		**(32.800.000.000)**	**9.000.000.000**
AHORRO TOTAL		**23.800.000.000**	

El tema ambiental se constituye en uno de los pilares que soporta el proceso de desarrollo del país; la implementación de sus políticas busca garantizar la provisión de recursos vitales para el desarrollo de los procesos productivos y del bienestar de la población. Muchos procesos derivados del uso de los recursos han generado un impacto acumulativo que hoy se refleja en cambios en las dinámicas naturales, disminución en cantidad y calidad del recurso hídrico, crecientes procesos de contaminación, modificaciones en las condiciones climáticas, entre muchos otros problemas, lo que ha hecho evidente la necesidad de intervenir en los procesos de recuperación, conservación y manejo de los ecosistemas y los recursos naturales.

Si bien los recursos que se propone redireccionar no son recursos sustanciales en el contexto del PGN, si permitirán abordar el desarrollo de procesos que conllevan a mejorar las condiciones ambientales del país. Los $ 9.000 millones propuestos para fortalecer temas de importancia, representan el 6% del total de la asignación anual del proyecto de FONAM.

A través del proyecto "*Fortalecimiento de la gestión integral de los bosques, biodiversidad y sus servicios ecosistémicos a nivel nacional*" se deben gestionar varios de los temas estratégicos que además están vinculados a las metas del PND y prioridades de Presidencia: recuperación de áreas degradadas, gobernanza forestal del territorio, delimitación y manejo de páramos, manejo de humedales, manejo de ecosistemas y servicios ambientales que proveen, responsabilidad como autoridad ambiental en esas materias, manejo de fauna, biotecnología y prospección, entre otros. El proyecto tuvo una disminución de apropiación del 26% entre 2016 y 2017 y tuvo una ejecución en ese año del 98,5%. Se considera que a pesar del escenario de restricción es necesario fortalecerlo.

Proyecto *"Política Hídrica Nacional"*. A través de estos recursos se realizan las acciones de implementación de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Está asociado a los siguientes temas estratégicos: conservación de fuentes hídricas, gobernanza del agua, ordenación de cuencas, manejo de conflictos por uso del agua, entre otros. Este proyecto ha presentado una disminución de apropiaciones de 48% entre 2014 y 2017 y registró una ejecución del 97,4% en 2016. El tema hídrico es un tema medular de la política ambiental y se considera que debe ser fortalecido progresivamente.

Proyecto "*Fortalecimiento de la gestión ambiental del estado colombiano sobre las zonas marinas y costeras y recursos acuáticos. Nacional*". Esta área tiene la responsabilidad de gestionar a través de estos recursos la conservación y manejo de los recursos naturales en los ecosistemas marinos y costeros en los dos litorales Atlántico y Pacífico. Orienta la administración de los servicios ambientales que brindan estos ecosistemas, la gestión del riesgo en las zonas marino-costeras, entre otros. El proyecto ha presentado pérdida de apropiación de un 26% entre 2014 y 2017 y registró una ejecución de 97% en 2016. Dada la importancia de los recursos marinos que se constituyen en un 40% del territorio nacional, se considera necesario fortalecer sus apropiaciones.

Proyecto "*Fortalecimiento de la gestión del conocimiento hidrológico, meteorológico, ambiental y climático*". Este proyecto soporta el desarrollo misional del IDEAM. El Instituto tiene cobertura de acción en todo el territorio nacional, se constituye en un apoyo técnico y científico para el Sistema Nacional Ambiental. El IDEAM solamente tiene este proyecto y a través de sus recursos debe responder por procesos de gran relevancia como el sistema de alertas tempranas, pronósticos climáticos en tiempo real con reportes 24 horas 365 días al año, información de base para la operación de aeronavegación del país y punto de referencia fundamental para el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, realiza el monitoreo de las principales cuencas del país a través de 784 estaciones hidrológicas, modelación hidrológica, pronósticos hidrológicos, operación del laboratorio nacional de calidad de aguas y ambiental, coordina el Sistema Nacional de Información Ambiental de Colombia – SIAC, entre otros. A pesar que el proyecto ha mejorado sus apropiaciones, las situaciones presentadas relacionadas con desastres de orden natural los cuales han sido recurrentes, exigen la modernización de algunos procesos críticos para mejorar la oportunidad en la generación de información. Esta es una entidad que debe fortalecerse progresivamente. En 2016 registró una ejecución del 93%.

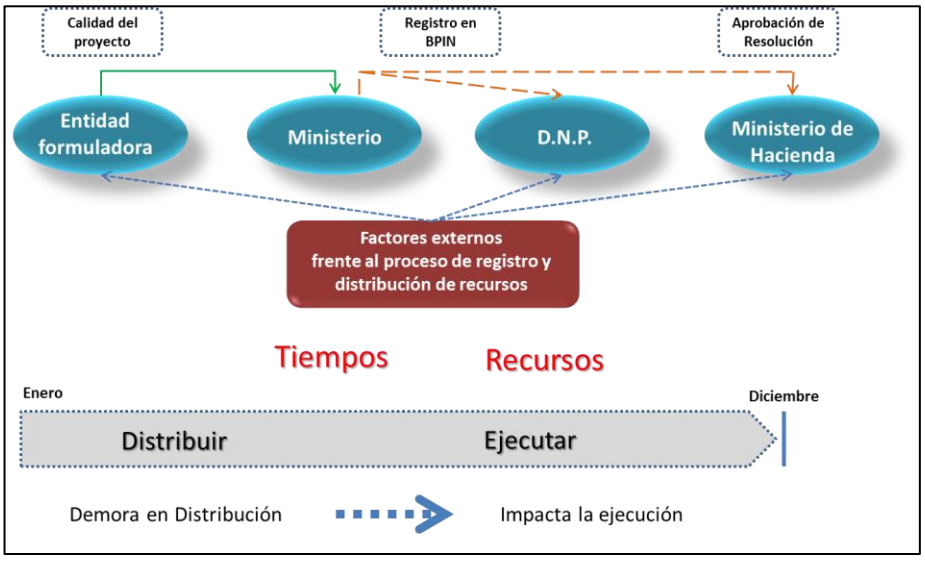
Los Institutos de Investigación Vinculados son el eje de la generación del conocimiento e información sobre recursos naturales y funcionamiento de los ecosistemas en los territorios que están bajo su responsabilidad, proveen la información requerida para la formulación e implementación de las políticas ambientales. SINCHI genera el conocimiento de la región amazónica, INVEMAR tiene la responsabilidad de la investigación en el territorio marino del país en los dos litorales, el Instituto del Pacífico trabaja en la generación de conocimiento conocimientos dirigidos a aprovechamiento y conservación de los sistemas naturales del Chocó biogeográfico y el Instituto Humboldt genera investigación y conocimiento sobre recursos naturales y dinámicas ecosistémicas en el resto del país. Son las entidades que menor asignación de recursos recibe y dependen del aporte nacional. Con estos recursos gestionan y articulan otras fuentes financieras, principalmente cooperación internacional. En 2017 el presupuesto de inversión para cada uno representó el 3% del presupuesto del sector.

2.3.2.3. *Oportunidades de mejora frente a problemas identificados en el proceso de ejecución*

Las mayores ineficiencias en la ejecución de los recursos en la vigencia 2016 se establecieron en los proyectos "*Apoyo a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible beneficiarias del Fondo de Compensación Ambiental, Nacional*" y "*Apoyo a las entidades del Sector de Ambiente y*

Desarrollo Sostenible para el cumplimiento de las metas y objetivos sectoriales incluidos en el PND, Nacional - Distribución previo concepto DNP". Como se mencionó anteriormente, estos proyectos están sujetos a la realización de un proceso de distribución de recursos hacia entidades del sector, fundamentalmente las Corporaciones. Este proceso implica la recepción de los proyectos formulados por las entidades interesadas, la evaluación y emisión del concepto de viabilidad, la aprobación y el registro en el Banco de Proyectos del DNP, proceso que registra diversos problemas derivados de aspectos conceptuales, roles y el procedimiento, y adicionalmente el proceso legal de asignación de los recursos a las entidades el cual se realiza a través de la expedición de una Resolución de Distribución que debe contar con la aprobación de la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Públicos. Se identifican factores externos que tienen un impacto significativo en la ejecución de estos recursos (Gráfico 22).

Gráfico 22
Factores externos involucrados en el trámite de distribución de recursos del PGN



La definición de la anualidad impone una restricción en el factor tiempo, ya que se espera que dentro de la vigencia se comprometan los recursos y se culmine su ejecución en términos físicos, cumpliendo el propósito de las inversiones. Por consiguiente es necesario lograr unos acuerdos institucionales para optimizar los tiempos requeridos en este trámite de distribución.

Sin embargo, no solamente se puede garantizar una mayor eficiencia en el uso de estos recursos superando los trámites de distribución, sino que es necesario que a través del seguimiento se garantice el cumplimiento de las metas previstas en los niveles de calidad especificados para cada proyecto. La falta

de oportunidad en la entrega de los recursos a las entidades beneficiadas ha conllevado a la contratación apresurada para lograr dejar comprometidos los recursos al cierre de la vigencia y a la constitución de reservas en montos significativos para realizar la ejecución física en la vigencia siguiente.

En este contexto, el seguimiento a la ejecución es fundamental. Si bien al ser distribuidos los recursos la responsabilidad de la ejecución recae en la entidad receptora, le corresponde al Ministerio velar por la buena utilización de los recursos. Se estuvo revisando en SPI el seguimiento a los recursos distribuidos en 2016, pero esta información no se registra en este instrumento, por no corresponder el compromiso a la vigencia 2017. Esto se identifica como una deficiencia del Sistema, ya que se esperaría contar con el seguimiento a la ejecución física de estos proyectos. La ejecución presupuestal de las reservas es reportada por SIIF.

En términos de seguimiento, para el Fondo de Compensación Ambiental se realiza por parte del Ministerio un seguimiento trimestral documental y de manera aleatoria se realiza seguimiento en campo. Para los proyectos que se originan en la distribución de los recursos FONAM se realiza igualmente seguimiento documental.

A continuación se relacionan las situaciones identificadas en el proceso de distribución de recursos y propuestas de solución:

PROBLEMAS ENCONTRADOS	PROPUESTAS DE SOLUCIÓN
Calidad en la formulación de los proyectos (alta rotación de personal en Corporaciones)	Fortalecer los procesos de capacitación a las entidades formuladoras (temas metodológicos y técnicos)
Proceso de registro de proyectos en el DNP	Etapas de transición frente a cambios metodológicos (MGA web) → En 2017 afectó el proceso FCA invalidando el registro realizado
Demora en el proceso de registro	Acuerdos técnicos conceptuales entre las entidades para disminuir reprocesos
	Mejorar la disponibilidad del recurso humano de acuerdo al volumen de proyectos que se presentan
Duplicación de actividades entre las entidades (El Ministerio tiene la responsabilidad de evaluar y dar viabilidad técnica a los proyectos. El DNP realiza una segunda evaluación técnica)	Definición de roles entre el Ministerio y el DNP
Demora en la aprobación de la Resolución de Distribución por parte del Ministerio de Hacienda	Acuerdo con Ministerio de Hacienda para priorizar el procedimiento

Para mejorar la situación de los proyectos financiados con recursos del Fondo de Compensación Ambiental, el Ministerio anticipó el proceso y realizó el registro de los proyectos en el BPIN para ser incluidos en el Decreto de Liquidación del presupuesto de la vigencia 2018.

Desde el punto de vista del seguimiento se identifican los siguientes problemas:

PROBLEMAS ENCONTRADOS	PROPUESTAS DE SOLUCIÓN
SPI solamente registra ejecución física dentro de la vigencia en que se asignan los recursos. No hay seguimiento a la ejecución de las reservas a través de este instrumento.	A través de SPI se debe conocer la ejecución total de los proyectos. Se deben incluir los proyectos con rezago en SPI para registrar su avance en términos físicos.
Las Corporaciones toman el plazo de ejecución de las reservas como plazo para ejecución del proyecto	Seguimiento de acuerdo al cronograma inicialmente aprobado Fortalecer el seguimiento en campo

Respecto a los proyectos institucionales de las 8 entidades, en general se observó un buen nivel de ejecución física y presupuestal al cierre de la vigencia 2016. Sin embargo hay una visión por parte del DNP que el sector no es un buen ejecutor.

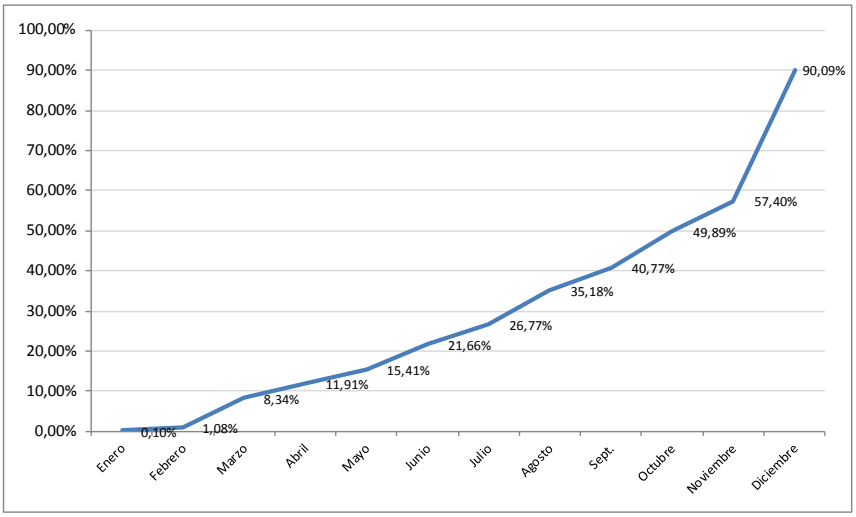
El factor de medición que utiliza el DNP para calificar la ejecución de los recursos corresponde a la "*ejecución de obligaciones*". Este concepto corresponde a la presentación de las cuentas de cobro de los recursos comprometidos, mostrando de manera aproximada la ejecución real (física) de los recursos.

Se considera que es importante contar con la información de los dos aspectos: por una parte la "*ejecución de compromisos"* que muestra la dinámica de la gestión del gasto y marca el inicio de la ejecución efectiva; y por la otra la "*ejecución de obligaciones*" que muestra el avance en el logro de los objetivos y metas. La ejecución de las obligaciones solamente se puede calificar de buena o mala si se cuenta con una programación esperada para poder contrastar con la ejecución realizada. Cada compromiso tiene una dinámica de gasto que no necesariamente responde a doceavas y hay actividades que por cronograma no arrancan al inicio de la vigencia. Muchos compromisos de acuerdo a la entrega de productos reservan para el pago final un porcentaje importante de los productos.

El Ministerio de Ambiente suscribió un acuerdo de desempeño con la Presidencia de la República, en donde se estableció una meta mensual de obligaciones. A su vez, el Ministerio estableció una meta mensual de compromisos. La Oficina Asesora de Planeación realiza monitoreo mensual de las ejecuciones. Este esquema podría ser revisado y acordado conjuntamente con el DNP como parámetro de seguimiento a la ejecución financiera.

Con base en la información de SPI se estableció la curva de ejecución financiera (obligaciones) para la vigencia 2016 para los proyectos de las entidades referidas, obteniendo en promedio la información que se muestra en la Gráfica 27.

Gráfico 23
Promedio de la ejecución mensual de obligaciones de los 21 proyectos de las 8 entidades
Vigencia 2016



Elaboración propia con base en información SPI por proyecto al cierre de la vigencia 2016

A pesar que hay varios proyectos que muestran un mejor nivel de ejecución, se puede ver que el porcentaje de ejecución promedio al mes de septiembre para los 21 proyectos fue de **40,77%** valor que superó la meta establecida por Presidencia de **39,6%,** que corresponde al total de proyectos incluidos los de distribución.

Para 2017 se ha establecido con Presidencia la meta mensual global y frente a esto se sugiere separar lo esperado para los dos proyectos de distribución de los demás proyectos, a fin de contar con un referente de comparación que permita calificar de mejor forma la eficiencia en el gasto desde esta perspectiva (Tabla 12)

Tabla 12
Propuesta de ejecución de obligaciones para Acuerdo de Desempeño con la Presidencia de la República en porcentaje – Vigencia 2017

Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
7,6	10,2	19,2	20,4	23,0	25,1	29,4	35,2	41,9	45,9	50,5	90,2

FUENTE: Oficina Asesora de Planeación del MADS

A pesar que no se pudieron constatar las dificultades que pudieron llevar a esa dinámica de gasto, se presumen algunos problemas que se referencian a continuación:

PROBLEMAS ENCONTRADOS	PROPUESTAS DE SOLUCIÓN
Cronograma de ejecución establecido en la planificación no se cumple	Realizar seguimiento de la ejecución de Plan de Acción vs. Plan de Compras
No se incluye en la planificación la etapa contractual, desplazando el inicio de las actividades previstas	Los responsables de los proyectos deben considerar: • el tiempo requerido para la obtención de un bien o servicio • el tiempo requerido en la etapa contractual correspondiente.
Demoras en el Proceso contractual por congestión de solicitudes de trámite	Establecer plazos para dar respuesta a los trámites contractuales solicitados

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El ejercicio de revisión de gasto en sectores como el de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que tienen un bajo presupuesto, genera mucha resistencia frente a la posibilidad de reducción de recursos y más en la expectativa de restricción financiera para la vigencia 2018. La aplicación de la metodología está planteada como una contribución a la revisión y análisis de las asignaciones para mejorar la eficiencia y eficacia en el gasto.

Dado que es un proceso de construcción colectiva, es fundamental la participación decidida de las entidades del Sector; al interrumpir y desistir del proceso, como sucedió, afecta definitivamente los resultados de identificación de recursos que pueden ser optimizados.

Es muy importante contar con una voluntad política real y con el liderazgo comprometido de la Oficina de Planeación. Es claro, que el tema en su momento perdió prioridad por situaciones críticas que se presentaron en el Ministerio, lo cual generó dificultades para realizar el ejercicio en el tiempo y frecuencia inicialmente pactados, para retroalimentar la información que fue entregada y para lograr la convocatoria y participación de las entidades. El tiempo previsto para la Revisión de Gasto coincidió con el cronograma de formulación y registro de proyectos el cual demanda capacidad técnica tanto del Ministerio que debe consolidar la información sectorial como del DNP, la cual es limitada. Sin embargo, se considera que es la oportunidad para abordar el análisis. Si bien el análisis de prioridad y desempeño puede realizarse en otra época del año, es el momento de realizar la revisión de los proyectos respecto a la composición del gasto, su avance de ejecución respecto a su planificación y la posibilidad de optimizar el uso de los recursos; también es el momento de visualizar el avance que se logrará en la vigencia y la proyección para la siguiente vigencia.

A pesar que en la primera reunión con las Entidades el señor Viceministro dio la instrucción a las entidades para hacer parte del ejercicio, algunas entidades se fueron retirando y en la etapa de identificación de ahorros la Oficina de Planeación delegada para convocar a las entidades no lo volvió a hacer. En este punto a pesar de las gestiones no se obtuvo una posición clara de continuar y concluir la revisión dentro del tiempo establecido para la consultoría.

Para lograr mejores resultados es importante de manera previa a la reunión con la cabeza de sector tener un acercamiento con las entidades. También es importante que al interior de las entidades se dé a conocer el proceso a los responsables de los proyectos. Para el caso del Ministerio en donde hay 16 proyectos con diferentes responsables, no hubo un nivel de respuesta para revisar los proyectos e identificar posibles ahorros, ya que desconocían el proceso. Para las otras entidades, la situación era más sencilla toda vez que cinco de las 8 entidades solamente tienen un proyecto a su cargo.

Algunas entidades aportaron información de inflexibilidades y solamente el SINCHI trabajó una propuesta de optimización de gasto para 2017 redireccionando recursos a una responsabilidad asociada al tema de posconflicto; por parte del Ministerio se envió una propuesta relacionada con optimización de gasto de uno de los 16 proyectos.

La dinámica de las Mesas de trabajo de una discusión colectiva permitió compartir información y generar una oportunidad de trabajo conjunto. En lo que se avanzó, las entidades pudieron conocer temas y situaciones que desconocían, siendo esta una forma de obtener mayor apropiación del instrumento y del ejercicio. También es la oportunidad de construir argumentos colectivos para abordar la discusión anual del presupuesto.

En términos de eficiencia y eficacia del gasto, hay que tener en cuenta que existe una limitación de tiempo para ejecutar las apropiaciones anuales. Una parte importante del proceso de asignación de recursos corresponde al registro de proyectos ante el DNP. Si bien se ha evolucionado en el diseño e implementación de herramientas informáticas (MGA, SPI), es importante revisar los procedimientos y roles para poder surtir este trámite de manera expedita, sin que eso implique sacrificar la rigurosidad y calidad.

Sin desconocer las debilidades técnicas y metodológicas de algunas entidades formuladoras, una vez que los proyectos pasan por el filtro del Ministerio mediante la evaluación de la viabilización de los proyectos, se asume que deben cumplir los requerimientos técnicos de acuerdo a las temáticas; en consecuencia se sugiere revisar la necesidad de realizar una nueva evaluación técnica por parte del DNP, lo cual se constituye en un reproceso y agrega tiempos que pueden ser importantes para poder realizar una adecuada ejecución de los proyectos dentro de la vigencia.

De manera constructiva y frente a la limitación del recurso humano en ambas partes, se sugiere realizar algunas mesas de trabajo para lograr acuerdos técnicos que permitan hacer más ágil este proceso, en márgenes de tiempo razonables.

Esta Metodología se aplica por segunda vez y deja, respecto a las condiciones particulares del sector, unas Lecciones aprendidas que se identifican para cada fase abordada:

FASE I – GENERAR INFORMACIÓN

LECCCIONES APRENDIDAS	RECOMENDACIONES
Es necesario oficializar la participación del equipo de trabajo desde el inicio del ejercicio, para lograr un mejor acercamiento con las entidades, toda vez que hay un límite de tiempo para realizarlo.	El DNP debe informar del ejercicio a la Oficina de Planeación de la entidad cabeza de sector sobre la realización de la Revisión de Gasto al inicio del ejercicio para legitimar la participación de la consultoría y obtener la información que se requiere.
Realizar reuniones de trabajo con la Oficina de Planeación para validar la información	Es necesario precisar información de las cadenas de valor, ya que se presenta en conceptos muy agregados que no permiten identificar el detalle de las actividades que se realizan. También es necesario discutir y conocer los procesos y conceptos vinculados a la priorización
Informar a los responsables de los proyectos del ejercicio para garantizar una revisión seria frente a los resultados esperados	La Oficina de Planeación debe socializar el ejercicio al inicio del proceso.
Garantizar el liderazgo de la Oficina de Planeación en todo el ejercicio	En el evento que el Jefe de Planeación deba atender otras prioridades, como fue lo que ocurrió, es importante la delegación con poder de decisión para no interrumpir el proceso

FASE II - MANDATO Y ALCANCE

LECCCIONES APRENDIDAS	RECOMENDACIONES
Es necesaria la participación de las entidades en la reunión de inicio de la Revisión de Gasto en donde está la presencia del Director de Finanzas y Presupuesto del DNP para lograr un compromiso y una definición de instrucciones a los Jefes e Planeación para participar en el ejercicio	Invitar a los Directores de las entidades adscritas y vinculadas a la reunión de inicio para obtener una mayor nivel de compromiso con el Ministerio y con el DNP, promotor del ejercicio.
	Delegación escrita a los participantes de las Mesas de Trabajo para lograr un mayor compromiso en el desarrollo de la Revisión.

FASE III. MESAS DE TRABAJO

LECCCIONES APRENDIDAS	RECOMENDACIONES
En la discusión de los parámetros para el análisis de alineación de política faltó conocimiento respecto a la existencia y estructura de RIEPI	El DNP debe realizar un ejercicio de validación de los resultados de aplicación del RIEPI de socializar la estructura del mismo. Dado que es el instrumento con el cual se va a priorizar la inversión por parte del DNP, las entidades deben conocer los criterios aplicados y la estructura de ponderación.
Para el caso del Ministerio, se percibió falta de socialización interna	En el desarrollo de la Revisión la Oficina de Planeación debe realizar internamente reuniones informativas que permitirán retroalimentar el ejercicio y obtener criterios técnicos que sean presentados en las Mesas de Trabajo.
Garantizar la participación de las partes en todo el proceso	En la revisión de gasto se busca "construir un diálogo entre los órganos ejecutores y las autoridades presupuestales", por lo cual la participación del equipo del DNP en todo el proceso es muy importante, fundamentalmente en la etapa de identificación de ahorros.
El cambió el término de "*ahorro*" por "*optimización*" generó desconfianza en el ejercicio.	Se debe ser claro desde el inicio en los términos que se van a utilizar y el alcance de los mismos frente a los resultados esperados.
La información de los proyectos en la cadena de valor se presenta a un nivel de agregación que no permite identificar el detalle de las actividades que se realizan.	Reuniones con los responsables de los proyectos para poder identificar situaciones que puedan ser utilizadas en la discusión
Los temas de apoyo tienen un nivel de prioridad para las entidades, ya que son el soporte para el cumplimiento de los objetivos misionales.	Incluir en la alineación de política criterios que incluyan esta condición
SPI no realiza seguimiento al rezago en proyectos originados en la distribución de recursos (FCA, FONAM)	El DNP debe realizar una revisión y considerar la inclusión de los proyectos con rezago en el seguimiento de SPI ya que esto permitirá tener una visión de la ejecución de esos proyectos que se constituyen en una importante parte del presupuesto

RECOMENDACIONES PARA EL SECTOR

En el proceso de seguimiento a la ejecución de los recursos de inversión el DNP utiliza como indicador la "*ejecución de obligaciones*". Como parámetro de evaluación del avance de la ejecución de los proyectos, para establecer si el nivel de ejecución es bueno o malo se debe contar con una proyección de la ejecución, la cual es resultado de estimar el avance de los productos de acuerdo al plan de contratación y el cronograma de ejecución. En algunas contrataciones se pacta como pago final un porcentaje que puede estar entre el 30 o 40% por lo cual en el último pago que puede corresponder al último mes se observa un incremento significativo de las obligaciones. Esto puede explicar el salto que se observa en el último trimestre del año. Los bajos niveles de avance no necesariamente implican una mala ejecución en todos los casos.

Se debe igualmente incluir la "*ejecución de compromisos*", que muestra la gestión del gasto y es el inicio del proceso de ejecución de los procesos contractuales.

La herramienta para superar esta interpretación la tiene el Ministerio a través del Acuerdo de Desempeño de la Presidencia, que involucra una meta mensual de obligaciones y de compromisos, información que no conoce el DNP. Es importante alinear los instrumentos con las entidades para poder contar con una información coherente y unificar los criterios de seguimiento. Así mismo, se sugiere acompañar el semáforo (verde=cumple; rojo=no cumple) con el porcentaje de cumplimiento respecto a lo esperado, lo cual permite ver que tan lejos o cerca se estuvo de obtener el avance inicialmente programado en un corte de tiempo.

El DNP diseñó la herramienta RIEPI para contar con criterios de asignación de recursos, lo cual era desconocido por las entidades del Sector. Es importante que el Ministerio en primera instancia y las entidades conozcan los criterios utilizados para evaluar los proyectos frente a los parámetros que componen el instrumento. Este instrumento todavía está en construcción, por lo cual una retroalimentación del sector permitiría fortalecerlo para tener claro el mecanismo mediante el cual van a ser calificados los proyectos.

En términos del seguimiento que realiza el SPI en términos físicos, en las mesas de trabajo se manifestó que no representaba el avance real que han tenido los proyectos, sin embargo, la información que aparece en el sistema la actualizan las mismas entidades. En consecuencia se requiere que haya una mayor rigurosidad por parte de las personas encargadas de alimentar el sistema y que por parte de la Oficina de Planeación se realice una verificación selectiva para mejorar la calidad de los contenidos. El SPI más que un requisito es un instrumento que aporta información para la toma de decisiones y es de consulta pública por lo cual se debe reflejar de la mejor manera el proceso de ejecución de los proyectos.

En términos de las "Inflexibilidades" se considera importante vincular aspectos como son las contrapartidas a la cooperación internacional gestionada de manera directa por las entidades, contrapartidas a recursos gestionados como es el caso de proyectos financiados con recursos SGR.

Un tema de mucha importancia por su participación en el total del presupuesto de Inversión del Sector se constituye el Proyecto de FONAM "*Apoyo a las entidades del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el cumplimiento de las metas y objetivos sectoriales incluidos en el PND, Nacional - Distribución previo concepto DNP*". Si bien son recursos que se orientan a proyectos y contribuyen al desarrollo de las temáticas ambientales y al cumplimiento de las metas sectoriales, su origen limita la posibilidad de fortalecer los temas centrales que orientan la política ambiental. Por lo cual, sería importante redefinir la orientación de estos recursos, destinando un porcentaje al fortalecimiento de los temas misionales de las entidades de definición y orientación de políticas y de generación de información y conocimiento, y establecer unos parámetros para financiar proyectos de acuerdo a las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en las Políticas ambientales.

RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS

En la reunión estratégica realizada con el Viceministro, se plantearon dos estrategiass que permitirían mejorar la eficiencia del sector y del uso de los recursos:

- Ajuste Institucional orientado a realizar algunas modificaciones en la estructura de dirección de las Corporaciones Autónomas Regionales, aclarando la línea de dirección del ente rector de la política con las entidades ejecutoras, lo cual permitiría mejorar los niveles de coordinación y articulación de acciones y presupuestos. El actual gobierno presentó una propuesta al congreso vía *fast track* que no prosperó y está buscando los espacios para su reactivación.

- La anualidad en el manejo presupuestal impone una limitación en la adecuada ejecución de los recursos. A nivel técnico, los temas ambientales obedecen a unas dinámicas condicionadas por aspectos asociados a las características naturales y a aspectos de orden climático, eventos impredecibles de orden natural que afectan las poblaciones y la estructura económica del país que no necesariamente están alineados con la anualidad. La problemática ambiental no se soluciona en una sola vigencia.

  También hay procesos administrativos y técnicos que se deben realizar de manera continua y muchas veces deben ser interrumpidos para iniciar otro proceso contractual, lo cual no es tan eficiente. Respetando los periodos de gobierno, el Viceministro sugiere considerar ampliar la anualidad para poder realizar procesos que superen la vigencia los cuales representarían ahorros económicos y también en términos administrativos. Si bien existe la figura de la Vigencia futura, este es un proceso que implica un trámite dispendioso y no siempre es aprobado. Se lograrían grandes economías optimizando el uso de los recursos.

Frente a la restricción de recursos para el sector, se considera de la mayor importancia contemplar la articulación de recursos de otros sectores.

El tema ambiental es transversal y por tal motivo todos los sectores deben realizar inversiones en esta materia, para garantizar un buen desempeño ambiental en sus procesos y actividades. En la medida que los recursos que cada sector tiene disponibles para el tema se articulen con las prioridades de gestión y las orientaciones técnicas, se lograrán mayores resultados y recursos focalizados que tendrán un mayor impacto.

Temas críticos para el país como es la extracción de recursos naturales no renovables y el desarrollo de infraestructura tiene impactos negativos significativos en las condiciones ambientales de los entornos en donde se llevan a cabo estas actividades. El reto es encontrar el equilibrio en la realización de estas actividades y el impacto que generan de tal suerte que contribuyan al desarrollo del país en términos productivos y de bienestar para las poblaciones y se brinde sostenibilidad en términos ambientales.

En el proceso de definición de presupuestos, sería importante establecer mesas de trabajo para articulación de recursos orientados al tema ambiental entre los sectores. Estas inversiones serían planificadas y focalizadas en los temas críticos haciendo más eficiente la aplicación de estos recursos con impactos en la sostenibilidad misma de los procesos productivos con el mejoramiento de su desempeño ambiental.

RECOMENDACIONES SOBRE DIÁLOGO DE POLÍTICA

Se considera fundamental que en la reunión de apertura estén presentes tanto la cabeza de sector como los directores de las entidades que se vincularán al ejercicio. En la medida que haya un convencimiento y compromiso en este nivel, se impartirán en los diferentes niveles las instrucciones necesarias para llevar a cabo el ejercicio con beneficio para todos.

El rol de las Oficinas de Planeación es fundamental en la Revisión de Gasto, ya que son las voceras en la discusión y en la decisión. Dado que la metodología plantea discusiones a nivel de Mesas de Trabajo con los Jefes de Planeación, a nivel interno en las entidades, debe existir conocimiento del proceso y una retroalimentación periódica de sus avances y resultados. Esto define una participación indirecta en el ejercicio y una mejor disposición de los responsables de los proyectos a realizar las revisiones internas de los mismos y platear propuestas. También permite mejorar la argumentación técnica que el Jefe de Planeación podrá llevar a las Mesas de Trabajo.

El esquema que se planteó fue canalizar la información y comunicación del sector a través de la Oficina Asesora de Planeación del Ministerio. Sería importante abrir la posibilidad de realizar reuniones independientes con las entidades, en los casos que se considere, para dar claridad a los temas y poder profundizar en información, lo cual permitirá dinamizar el proceso.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FCA	Fondo de Compensación Ambiental
FONAM	Fondo Nacional Ambiental
IAVH	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John von Neumann”
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis”
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PGN	Presupuesto General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SGR	Sistema General de Regalías
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SINCHI	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHI
SPI	Seguimiento a Proyectos de Inversión

ANEXOS

ANEXO 1.	INDICADORES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014 – 2018 - SINERGIA
ANEXO 2.	MATRIZ DE ANÁLISIS DE ANÁLISIS DE PRIORIDAD Y DESEMPEÑO DE LOS PROYECTOS DEL MADS, PARQUES, ANLA, IDEAM Y LOS 4 INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN CON SU REPRESENTACIÓN GRÁFICA
ANEXO 3.	MATRIZ DE CALIFICACIÓN DE ANÁLISIS DE POLÍTICA Y DESEMPEÑO FÍSICO Y FINANCIERO DE PROYECTOS DE CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES CON ASIGNACIÓN DE APORTE NACIONAL EN LA APROPIACIÓN INICIAL DE LA VIGENCIA 2016
ANEXO 4.	MATRIZ DE CALIFICACIÓN DE ANALISIS DE POLITICA Y DESEMPEÑO FÍSICO Y FINANCIERO DE PROYECTOS FONDO DE COMPENSACION AMBIENTAL Y PROYECTO FONAM PARA DISTRIBUCIÓN VIGENCIA 2016
ANEXO 5.	MATRIZ DE CALIFICACIÓN DE ANALISIS DE POLÍTICA Y DESEMPEÑO FÍSICO Y FINANCIERO DE PROYECTOS FINANCIADOS CON RECURSOS DEL SGR (EN EJECUCIÓN A DICIEMBRE 2016) CLASIFICADOS EN MEDIO AMBIENTE
ANEXO 6.	MATRIZ DE CALIFICACIÓN PARA PRIORIZACIÓN Y DESEMPEÑO DEL TOTAL DE PROYECTOS DEL SECTOR DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
ANEXO 7.	DISCRIMINACIÓN DE PROYECTOS DEL FONDO DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL, BENEFICIADOS CON RECUROSOS DEL PROYECTO DE FONAM Y FINANCIADOS CON RECURSOS DE SGR
ANEXO 8.	Formato 1. IDENTIFICACIÓN DE INFLEXIBILIDADES - VIGENCIA 2017
ANEXO 9.	Formato 2. IDENTIFICACIÓN DE RECURSOS PARA OPTIMIZACIÓN DE GASTO - VIGENCIA 2017
ANEXO 10.	Formato 3. IDENTIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO FLEXIBLE E IDENTIFICACIÓN DE AHORROS Y OPTIMIZACIÓN DEL GASTO

REFERENCIAS

Banco Mundial. Manual para el diseño de revisiones de gasto de la inversión pública en Colombia. Noviembre de 2016

Departamento Nacional de Planeación - DNP -
Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno - SINERGIA
Sistema de Seguimiento de Proyectos – SPI
https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/Paginas/documentos-conpes.aspx

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM
http://www.ideam.gov.co/web/agua/aguas-superficiales

Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHII
https://www.sinchi.org.co/acerca-del-instituto

Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis" - INVEMAR
http://www.invemar.org.co/web/guest/50-mar

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt"
http://www.humboldt.org.co/es/instituto/quienes-somos/que-hacemos

Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John von Neumann"
https://www.ecured.cu/Instituto_de_Investigaciones_Ambientales_del_Pac%C3%ADfico_John_Von_Neumann

Ley 99 de 1993

Objetivos de Desarrollo Sostenible
http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo País” Capítulo X – Crecimiento Verde

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial
http://www.minambiente.gov.co/# - Documentos referenciados en la Temáticas

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Registros presupuestales del sector - SIIF