FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

DNP Departamento Nacional de Planeación

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

UNIÓN EUROPEA

REVISIÓN DE GASTO
SECTOR COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

Agosto 2017

Natalia Salazar
Carlos Antonio Mesa
Marby Barragán
Victor Sánchez

Contenido

I. Introducción 7

II. Aproximación metodológica para la construcción de la línea de base: aspectos conceptuales y metodológicos 7

1. Definición y objetivos de la revisión de gasto 7

2. Fases de la revisión del gasto del sector Comercio, Industria y Turismo 8

A. Fase I: Generar Información preliminar para discutir con los diferentes autores 9
B. Fase II: Mandato y planeación Fase III 9
C. Fase III: Mesas operativas de Revisiones de Gasto 10
D. Fase IV y V: Toma de decisiones e implementación en el Presupuesto de 2018 10

III. Construcción de la línea de base para la revisión de gasto 10

1. Alcance de la revisión 11

A. Alcance institucional 11
B. Alcance por orientación del gasto 12
C. Alcance por fuentes de recursos 17

2. Unidad de análisis 17

3. Construcción indicadores prioridad y desempeño 18

4. Identificación de inflexibilidades, duplicidades, traslapos, fragmentaciones y complementariedades 20

IV. Análisis preliminar de la base de datos: línea base 21

1. Indicadores de prioridad y desempeño 21

2. Duplicidades, traslapos, fragmentaciones y sinergias del gasto: metodología GAO 24

V. Implementación de las mesas operativas con las entidades del sector y resultados finales 25

1. Mesa 0: Mandato 25

2. Mesa 1: Presentación Metodológica 26

3. Mesa 2: Validación de los indicadores de prioridad y desempeño 27

4. Mesa 3: Identificación de inflexibilidades, duplicidades, fragmentaciones, traslapos y sinergias 32

5. Mesa 4: Discusión y elaboración de propuestas de reasignación 34

VI. Análisis general de las pérdidas de apropiación y reintegros de los recursos PGN del sector comercio como estrategia para la optimización del gasto 36

1. Pérdidas de Apropiación 36

2. Reintegros 39

3. Análisis conjunto y principales conclusiones 41

VII. Análisis de los proyectos de inversión del SGR vinculados al sector Comercio, Industria y Turismo 41

1. Generalidades de los recursos del SGR vinculados al Sector Comercio, Industria y Turismo 42

2. Evaluación de prioridad y desempeño para los proyectos de regalías 43

3. Algunas consideraciones generales sobre los recursos de inversión del SGR 46

VIII. Aspectos relevantes del proceso presupuestal evidenciados en las mesas operativas 48

4. Proyectos bolsa y patrimonios autónomos 49

A. Limitaciones para el seguimiento a la ejecución después de haber transferido los recursos a los patrimonios 50

B. Dificultad en el seguimiento a la ejecución por ausencia de temporalidad 51

C. Aspectos particulares de FONTUR 52

D. Recomendaciones 53

5. Recursos otorgados a proyectos o iniciativas a través de mecanismos de demanda: el caso del PTP, de FONTUR y de iNNpulsa 55

6. Las distorsiones que podrían estar generando las restricciones impuestas por los límites de la Ley 617 del 2000 56

7. Duplicidades, fragmentaciones y traslapos 57

IX. Lecciones aprendidas de las mesas y recomendaciones finales 58

X. Referencias 61

XI. Anexos 62

Anexo 1. Breve revisión de la estrategia nacional y la sectorial para el sector de Comercio, Industria y Turismo 62

1. Plan Nacional de Desarrollo – Relación con el Sector Comercio, Industria y Turismo 62
2. Plan Sectorial del sector Comercio, Industria y Turismo 63

Anexo 2. Matriz resultante de la evaluación de prioridad y desempeño para proyectos de inversión PGN 67

Anexo 3. Proyectos resultantes del análisis GAO 71

Anexo 4. Guía para la identificación de propuestas de reasignación de recursos 74

Anexo 5. Líneas programáticas indicativas para el SGR del sector Comercio, Industria y Turismo 77

Anexo 6. Formato para evaluación por puntajes en los proyectos del SGR 78

Gráficos

Gráfico 1. Presupuesto del sector como porcentaje del PIB 13
Gráfico 2. Presupuesto de funcionamiento y de inversión del sector Comercio, Industria y Turismo, 2006-2017 14
Gráfico 3. Composición de los gastos de funcionamiento por tipo de gastos 14
Gráfico 4. Evaluación de prioridad y desempeño proyectos de inversión (preliminar) 22
Gráfico 5. Evaluación de prioridad y desempeño proyectos de inversión, bolsas desagregadas (preliminar) 23
Gráfico 6. Correlación del indicador de prioridad de Fedesarrollo vs. RIEPI (preliminar) ... 24
Gráfico 7. Evaluación de prioridad y desempeño proyectos de inversión (final) 28

Gráfico 8. Evaluación de prioridad y desempeño proyectos de inversión, desagregación bolsas (final) 29
Gráfico 9. Correlación del indicador de prioridad de Fedesarrollo vs. RIEPI (final) 30
Gráfico 10. Evaluación de prioridad y desempeño transferencias de capital 31
Gráfico 11. Pérdidas de apropiación 2011-2016 36
Gráfico 12. Pérdidas de apropiación por concepto de gasto 37
Gráfico 13. Porcentaje de pérdidas por fuente de financiación 39
Gráfico 14. Recursos de regalías por sector, 2012-2017 42
Gráfico 15. Evaluación de prioridad y desempeño proyectos regalías 46

Cuadros

Cuadro 1. Fases de la revisión de gasto 9
Cuadro 2. Estructura del sector y alcance de la revisión 12
Cuadro 3. Presupuesto del sector Comercio, Industria y Turismo 13
Cuadro 4. Presupuesto de funcionamiento del sector por entidades 15
Cuadro 5. Gasto de inversión por entidades, por tipo de recurso 16
Cuadro 6. Principales programas de inversión 16
Cuadro 7. Presupuesto de inversión 2017 por nuevos programas 17
Cuadro 8. Elementos, metodología y fuentes de información para construir el indicador de prioridad 19
Cuadro 9. Elementos, metodología de cálculo y fuentes de información del indicador de desempeño 19
Cuadro 10. Clasificación del presupuesto del sector analizado 31
Cuadro 11. Inflexibilidades en proyectos de inversión del sector* 33
Cuadro 12. Análisis GAO para los proyectos de inversión 34
Cuadro 13. Resumen propuestas de reasignación para el presupuesto de inversión* 35
Cuadro 14. Porcentaje pérdida de apropiación por entidad 38
Cuadro 15. Reintegros por concepto de gasto 2014-2016 40
Cuadro 16. Resumen pérdidas de apropiación y reintegros 2014-2016 41
Cuadro 17. Distribución de proyectos y recursos SGR por subsector 43
Cuadro 18. Elementos, metodología y fuentes de información para construir el indicador de desempeño para proyectos de regalías 44
Cuadro 19. Elementos, metodología de cálculo y fuentes de información del indicador de prioridad para proyectos de regalías 45
Cuadro 20. Clasificación de los proyectos y recursos del SGR analizados 46

Abreviaturas y acrónimos

BPIN	Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DGCE	Dirección General de Comercio Exterior
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DIFP	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas
FONTUR	Fondo Nacional de Turismo
GAO	Government Accountability Office
INM	Instituto Nacional de Metrología
JCC	Junta Central de Contadores
MINCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PES	Plan Estratégico Sectorial
PGN	Presupuesto General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PTP	Programa de Transformación Productiva
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
SGR	Sistema General de Regalías
SPI	Seguimiento a Proyectos de Inversión

I. Introducción

Este documento corresponde al informe final del estudio de Revisión de Gasto del sector Comercio, Industria y Turismo. Contiene cuatro grandes secciones. La primera se refiere a la aproximación metodológica que se siguió en la construcción de la línea de base para el ejercicio de revisión y para la discusión con las entidades del sector.

En la segunda se hace una descripción de la construcción de la línea base, así como los primeros resultados que se obtienen de ésta. Posteriormente se describe el proceso realizado con las entidades en las mesas operativas para definir la calificación de prioridad y desempeño, establecer inflexibilidades e ineficiencias, y elaborar las propuestas de reasignación, tanto para los proyectos de inversión como a nivel de las transferencias de capital. En las últimas secciones del documento se discuten elementos del proceso presupuestal del sector que resultaron de la revisión de gasto y las lecciones principales del ejercicio.

II. Aproximación metodológica para la construcción de la línea de base: aspectos conceptuales y metodológicos

1. Definición y objetivos de la revisión de gasto

De acuerdo con el Banco Mundial (2016), una revisión de gasto es un proceso que permite desarrollar y adoptar medidas de ahorro y eficiencia. Este proceso se basa en un análisis sistemático de los gastos del último año fiscal, a lo cual se le denomina línea de base de gasto (*spending baseline*). Sus objetivos son promover la consolidación fiscal a través de un mejor control del gasto, mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y avanzar en materia de eficiencia económica que resulta de la mejor utilización de los insumos para producir más y mejores productos y servicios para los ciudadanos.

La OECD (2011) define una revisión de gasto como una "herramienta" para hacer una mejor priorización del gasto, de manera que permita una asignación más eficiente del mismo y mayores beneficios para la población. Esta definición parte del reconocimiento de que el ejercicio de presupuestación fiscal tradicionalmente se ha fundamentado en ejercicios débiles de priorización de gasto y que el proceso presupuestal se ha enfocado en la distribución de nuevos recursos al presupuesto sin haber hecho previamente un esfuerzo de análisis del gasto actual para identificar posibles ahorros (en determinado programa, proceso o entidad), así como gastos que aun siendo recurrentes pueden flexibilizarse.

Por su parte, el Servicio de Evaluación del Gobierno de Irlanda (IGEES, 2016) plantea que el propósito de una revisión de gasto es aumentar el espacio fiscal disponible para profundizar aquellas políticas de mayor prioridad, procurando que éstas se apliquen de manera eficiente. Esto se logra mediante el examen sistemático del margen de ahorro en el gasto actual (gasto de referencia), utilizando las pruebas y datos disponibles que permitan identificar los programas de gasto ineficientes o ineficaces para alcanzar los objetivos económicos o sociales prioritarios.

De acuerdo con el Banco Mundial (2016), a pesar de que en su concepción las diferentes aproximaciones a las revisiones de gasto apuntan al mismo objetivo, en la práctica la metodología de implementación varía significativamente entre países, pues debe involucrar aspectos particulares en cada caso. No obstante, la revisión de las experiencias internacionales permite identificar algunos elementos y características que parecen hacer más exitoso el proceso. Estos elementos comunes se refieren a principios, niveles de análisis, preguntas orientadoras, roles y responsabilidades de los actores involucrados, y otros aspectos asociados con el alcance y la unidad de análisis, entre otros. Para el caso de Colombia, el Banco Mundial (2016) hace algunas recomendaciones específicas que se deben tener en cuenta en relación con cada uno de estos aspectos.

En la práctica, los ejercicios de revisión de gasto se realizan en diferentes fases, a saber: i) establecer mandato y marco para la revisión, ii) generar la base de información (línea de base), iii) explorar e implementar el nivel estratégico de análisis, iv) desarrollar opciones de ahorro, v) tomar decisiones e vi) implementarlas. Una descripción de estas diferentes fases se describe en la siguiente sección.

2. *Fases de la revisión del gasto del sector Comercio, Industria y Turismo*

El ejercicio de revisión de gasto para el sector Comercio, Industria y Turismo, se desarrolló en 5 fases (Cuadro 1), de acuerdo con la metodología propuesta por el Banco Mundial (2016), a la que se le incluyeron algunos ajustes propuestos por el DNP.

Cuadro 1. Fases de la revisión de gasto

FASE 1: Generar Información	FASE 2. Mandato y alcance (2+3)	FASE 3. Mesas de Revisiones de Gasto	FASE 4. Toma de decisiones	FASE 5. Implementación

• Evaluación preliminar de:
  • Prioridad y desempeño (RIEPI/ SINERGIA)
  • Unidad de análisis
  • Duplicidades
  • Inflexibilidades
• Construcción base de datos
	• Conformación comité coordinador
	• Meta de ahorro
	• Reunión Cabeza de sector
	• Prioridades cabeza de sector
	• Exploración estratégica
		Prioridad y desempeño
		Unidades de análisis
		Duplicidades
		Inflexibilidades
		Propuestas de reasignación /Ahorro PPTO 2018
		Acuerdos Técnicos
			• Reunión Cabeza de sector presentación resultados
			• Acta que sustenta la decisión
				• Comités de gasto 2018
				• Proyecto de presupuesto 2018
				• Verificación DNP-MHCP

Fuente: Banco Mundial (2016), DNP.

A. Fase I: Generar Información preliminar para discutir con los diferentes autores

La Fase I consiste en consolidar de manera sistemática y ordenada toda la información cualitativa y cuantitativa relacionada con el presupuesto del sector, sirviendo de base para orientar las discusiones con los distintos actores involucrados en la elaboración y ejecución de su Presupuesto.

Para la construcción de esta línea de base es necesario definir el alcance de la revisión, la unidad de análisis, recopilar toda la información estadística y documental, construir indicadores de prioridad y desempeño, identificar inflexibilidades y duplicidades, y elaborar un análisis preliminar de los datos.

En este momento del ejercicio, la línea de base resultante debe tener carácter preliminar. Esta será ajustada y complementada en la Fase III del desarrollo de la revisión de gasto, en particular en las mesas de trabajo en las que participaron, como lo comentaremos más adelante, el DNP, representantes de las diferentes entidades que componen el sector y el equipo de Fedesarrollo.

B. Fase II: Mandato y planeación Fase III

Después de que el DNP anuncie el inicio de la revisión de gasto para el sector Comercio, Industria y Turismo, y envíe el mandato para que todos los actores involucrados en la revisión colaboren con el ejercicio, se realizan las primeras reuniones con las cabezas del

sector, en las que el equipo consultor presenta el objetivo, la metodología y los primeros resultados que emergieron de la línea de base preliminar.

En esta fase el Ministerio de Comercio, en conjunto con el DNP, el MHCP y Fedesarrollo, elaboraran una metodología de trabajo y un cronograma para las mesas operativas, las cuales constituyen el componente fundamental de la Fase III.

C. Fase III: Mesas operativas de Revisiones de Gasto

Una vez conformadas las mesas operativas se realiza una revisión de la línea de base preliminar, particularmente en lo relacionado con el alcance de la revisión, las unidades de análisis, los resultados obtenidos de la construcción base de los indicadores de priorización, desempeño, la identificación de inflexibilidades e ineficiencias.

D. Fase IV y V: Toma de decisiones e implementación en el Presupuesto de 2018

La revisión y ajuste de la línea de base y las discusiones que al respecto se dan en las mesas de trabajo, permiten identificar espacios concretos para reasignaciones y ahorros, que constituirán las recomendaciones del ejercicio. La discusión del Presupuesto de 2018, en la que participan el Ministerio de Hacienda, el DNP y los diferentes sectores, tomará como insumo las principales conclusiones y recomendaciones de la revisión de gasto del sector Comercio, Industria y Turismo, consignadas en el presente documento.

III. Construcción de la línea de base para la revisión de gasto

Como se mencionó atrás, la construcción de la línea de base es el punto de partida de la revisión del gasto que se desarrolló para el caso del sector Comercio, Industria y Turismo.

Si bien una parte importante de la construcción detallada de la línea de base se elaboró en el marco de un trabajo conjunto entre el DNP, representantes del sector Comercio, Industria y Turismo y el equipo de Fedesarrollo, este último, con el fin de ordenar y facilitar la discusión, realizó una labor preliminar. Esta etapa abarcó varios aspectos, a saber: i) alcance de la revisión, ii) unidad de análisis, iii) construcción de indicadores de prioridad y desempeño, e iv) identificación inicial de inflexibilidades y duplicidades.

1. *Alcance de la revisión*

El concepto de alcance de la revisión abarca diferentes dimensiones. Una primera dimensión, que llamaremos de alcance institucional, consiste en definir las entidades que se incluirán en la revisión.

- La metodología del Banco Mundial recomienda un alcance institucional amplio, de manera que no incluya únicamente a la cabeza del sector, el ministerio del ramo, sino también las entidades a éste adscritas y vinculadas.
- La segunda decisión es el alcance en términos de orientación del gasto sectorial (funcionamiento-inversión). Esta decisión depende de la importancia de cada uno de estos rubros en el presupuesto total del sector.
- La tercera decisión se refiere a las fuentes de financiación del gasto del sector, ya sea el Presupuesto general de la Nación (PGN) y el SGR. De nuevo, la recomendación del Banco Mundial (2016) es adoptar un alcance lo más amplio posible.

Dado lo anterior, a continuación, se define el alcance en estas tres dimensiones que se adoptó para la revisión del gasto, y la justificación de esta escogencia.

A. Alcance institucional

La revisión del gasto abarcó, en primer lugar, a la cabeza del sector que es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. A su vez, el estudio incluyó a las entidades adscritas y vinculadas del sector como se presenta en el Cuadro 2. Vale la pena anotar que en el Presupuesto General de la Nación no todas las entidades aparecen explícitamente (como una entidad con rubros correspondientes de funcionamiento e inversión). No obstante, sí reciben recursos del mismo, principalmente a través de transferencias de capital que les hace el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el fin de que éstas ejecuten programas claves o gestionen los recursos de entidades importantes del sector, como es el caso del Programa de Transformación Productiva (PTP), Innpulsa y Procolombia, todos objeto de análisis en este estudio. Así mismo, dentro del sector hay tres entidades financieras, Bancoldex, Fiducoldex y Fondo Nacional de Garantías. Estas entidades operan con recursos propios generados por su actividad financiera y por lo tanto no son parte del Presupuesto Nacional. No obstante, dado que el Ministerio realiza transferencias de capital a las primeras dos, estas entidades financieras (sobre las cuales se estructuran los patrimonios autónomos) fueron objeto de la revisión de gasto. Es importante señalar que el sector cuenta con normatividad exclusiva que le permite realizar la ejecución presupuestal de gran parte de su presupuesto a través de Patrimonios Autónomos.

Cuadro 2. Estructura del sector y alcance de la revisión

	Alcance del estudio	Entidad explícitamente incluida en el PGN
Cabeza del Sector		
-Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	✓	✓
Entidades Adscritas		
-Superintendencia de Sociedades	✓	✓
-Superintendencia de Industria y Comercio	✓	✓
-Junta Central de Contadores	✓	✓
-Instituto Nacional de Metrología	✓	✓
-Consejo Técnico de la Contaduría Pública		
Entidades Vinculadas		
-Artesanías de Colombia	✓	✓
-Bancoldex*	✓	Recibe transferencia de capital del MinCIT
-Fiducoldex*	✓	Recibe transferencia y recursos de proyectos de inversión del MinCIT
-Fondo Nacional de Garantías		
-ProColombia	✓	Recibe transferencia de capital del MinCIT
Otras instancias del Sector		
-Dirección General de Comercio Exterior	✓	✓
-Fontur	✓	Proyecto de inversión del MinCIT
-Propaís	✓	Recibe recursos del MinCIT[(a)]
-iNNpulsa	✓	Recibe transferencia de capital del MinCIT
-Consejo Profesional de Administración de Empresas		
-Consejo Profesional Colombiano de Diseño Industrial		

*Únicamente en lo que tiene que ver con los recursos que recibe del MinCIT.
(a) Esto se hace a través de procesos contractuales por tratarse de una entidad externad al sector.
Fuente: Elaboración propia.

B. Alcance por orientación del gasto

La revisión de este sector incluyó los gastos de inversión y las transferencias de capital. Por solicitud del DNP se incluyeron los gastos de proyectos de inversión del SGR, sobre los cuales se hacen algunos comentarios y análisis en el transcurso del documento.

El presupuesto del sector para 2017 asciende a $905 mil millones de pesos. Con respecto a 2016, éste decrece en 1%. De hecho, en términos reales, el presupuesto de este sector ha tenido una tendencia decreciente desde 2014 (Cuadro 3). El monto más elevado del presupuesto del sector, en términos reales, se registró en 2013 con cerca de 1.3 billones. En la actualidad, en términos reales, el monto del presupuesto del sector es un poco inferior al observado a finales de la década pasada.

Cuadro 3. Presupuesto del sector Comercio, Industria y Turismo

Cifras en miles de millones de 2017

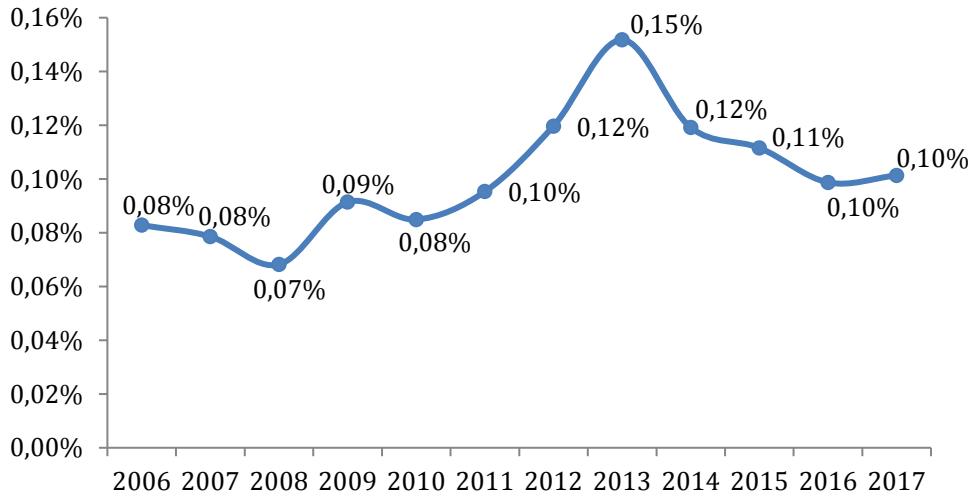
Tipo de Gasto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variaciones % Var.% 12/11	Var.% 13/12	Var.% 14/13	Var.% 15/14	Var.% 16/15	Var.% 17/16
FUNCIONAMIENTO	483	625	852	735	664	598	578	29%	36%	-14%	-10%	-10%	-3%
INVERSIÓN	271	353	444	329	352	308	327	30%	26%	-26%	7%	-12%	4%
Total general	754	978	1.296	1.064	1.016	906	905	25%	62%	-9%	7%	-48%	-1%

Nota: Apropiación 2017 con base en el Decreto de liquidación del PGN.

Fuente: Elaboración propia con información del SIIF Nación del MHCP.

Lo anterior se mantiene si miramos la evolución del gasto del sector como porcentaje del PIB. El presupuesto mostró un aumento significativo entre 2011-2013, pero a partir de 2014 presenta una tendencia decreciente, ubicándose hoy en cerca de 0,1% del PIB.

Gráfico 1. Presupuesto del sector como porcentaje del PIB

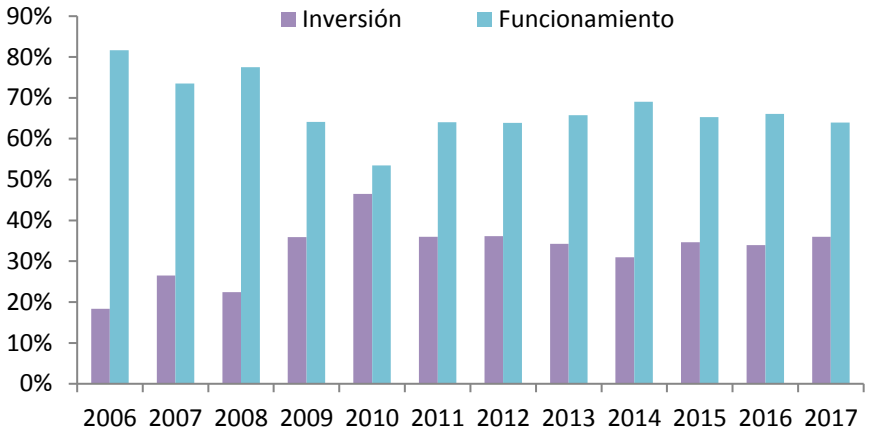


Nota: Apropiación 2017 con base en el Decreto de liquidación del PGN.

Fuente: Elaboración propia con información del SIIF Nación del MHCP, DANE y Fedesarrollo.

Es importante anotar que las asignaciones presupuestales en este sector están altamente concentradas en el gasto de funcionamiento, el cual absorbe entre el 60% al 66% del gasto de su gasto total. Este gasto está representado por los gastos corrientes del sector, constituidos por las erogaciones en gastos de personal, gastos generales y transferencias, correspondientes al pago de las plantas de personal, con sus respectivas cargas prestacionales, pago de obligaciones pensionales (mesadas, bonos, cuotas partes), sentencias y conciliaciones, y transferencias a organismos internacionales, además de las asignaciones a fondos especiales (Dirección General de Comercio Exterior).

Gráfico 2. Presupuesto de funcionamiento y de inversión del sector Comercio, Industria y Turismo, 2006-2017



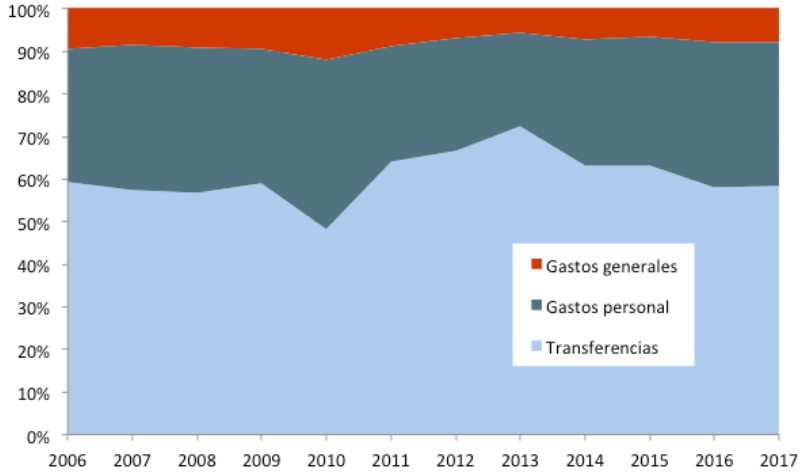
Nota: Apropiación 2017 con base en el Decreto de liquidación del PGN.

Fuente: Elaboración propia con información del SIIF Nación del MHCP.

Dentro de las transferencias corrientes, se destaca el pago de mesadas pensionales que representa en promedio el 65.7%. Teniendo en cuenta que los gastos de funcionamiento se concentran en el rubro transferencias de capital, que asciende en promedio a un 69.8% la mayor parte de ellas son realizadas al patrimonio autónomo PROEXPORT para su funcionamiento y el 28.7% son transferidas a BANCOLDEX para apoyo a la modernización empresarial y para el Programa Unidad de Desarrollo e Innovación, el 2.17%, el restante corresponde al Fondo Fílmico Colombia.

Dentro de los gastos de funcionamiento, las transferencias representan cerca del 60%. En monto, las transferencias de capital son mayores que las transferencias corrientes (Gráfico 3). Dentro del presupuesto de gastos de funcionamiento, el Ministerio ha sido la entidad con mayor participación (en promedio 65% entre 2014 y 2017), no obstante, esta ha disminuido ligeramente en los últimos años situándose en 60.4% en 2017 (Cuadro 4). Le siguen por su importancia en el presupuesto de funcionamiento total la Supersociedades y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), con participaciones promedio de 10% y 18% en el período 2014-2017. Mientras la participación de la SIC en el presupuesto de funcionamiento del sector se ha mantenido estable, el de la Supersociedades ha venido en aumento. La participación del resto de entidades es menor, entre 1% y 2% en promedio, individualmente.

Gráfico 3. Composición de los gastos de funcionamiento por tipo de gastos



Nota: Apropiación 2017 con base el Decreto de liquidación del PGN.
Fuente: Elaboración propia con información del SIIF Nación del MHCP.

Cuadro 4. Presupuesto de funcionamiento del sector por entidades

(Millones de pesos constantes de 2016)

Entidad	2014	2015	2016	2017	Part. 14	Part. 15	Part. 16	Part. 17
ARTESANIAS	9.252	9.592	9.152	9.453	1,3%	1,4%	1,5%	1,6%
INM	13.199	12.802	10.963	11.567	1,8%	1,9%	1,8%	2,0%
MCIT - DGCE	16.209	15.553	12.931	13.237	2,2%	2,3%	2,2%	2,3%
MINCOMERCIO- G.G	487.769	420.355	359.828	349.531	66,4%	63,3%	60,2%	60,4%
SIC	71.738	72.200	67.675	70.078	9,8%	10,9%	11,3%	12,1%
SUPERSOCIEDADES	128.769	126637	130435	118.465	17,5%	19,1%	21,8%	20,5%
UAE. JCC	7.626	6.417	6.548	6.053	1,0%	1,0%	1,1%	1,0%
Total general	**734.560**	**663.556**	**597.532**	**578.384**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Nota: Apropiación 2017 con base en el Decreto de liquidación del PGN.
Fuente: Elaboración propia con información del SIIF Nación del MHCP.

En cuanto al presupuesto de inversión se distinguen aquellas erogaciones que se hacen con recursos de la Nación y aquellas que corresponden a gastos con recursos propios. La inversión con cargo a recursos de la Nación representa cerca del 67% del total (Cuadro 5). Este porcentaje se ha ido reduciendo en el tiempo. En efecto, en 2014, más del 80% del gasto de inversión en el sector se hacía contra esta fuente de financiación. Dentro de este componente, el Ministerio es el que más participa. Por su parte, el gasto de inversión con cargo a recursos propios representó el 28% del total. En este componente la SIC es la entidad con mayor participación.

Cuadro 5. Gasto de inversión por entidades, por tipo de recurso

(Millones de pesos constantes de 2016)

Entidad	2014	2015	2016	2017	Part. 14	Part. 15	Part. 16	Part. 17
Recursos Nación	**266.567**	**258.157**	**221.935**	**217.923**	**80,9%**	**73,3%**	**72,0%**	**66,7%**
ARTESANIAS	23.307	15.380	17.040	12.160	7,1%	4,4%	5,5%	3,7%
INM	11.787	7.872	6.305	6.653	3,6%	2,2%	2,0%	2,0%
MCIT - DGCE	3.913	4.393	4.115	3.980	1,2%	1,2%	1,3%	1,2%
MINCOMERCIO	225.792	230.511	194.475	188.620	68,6%	65,4%	63,1%	57,7%
SIC	1.768			6.510	0,5%			2,0%
Recursos Propios	**62.752**	**94.188**	**86.452**	**108.877**	**19,1%**	**26,7%**	**28,0%**	**33,3%**
INM		941	1.229	1.249	0,0%	0,3%	0,4%	0,4%
MINCOMERCIO					0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SIC	51.178	79.533	75.532	80.850	14,5%	22,6%	24,5%	24,7%
SUPERSOCIEDADES	11.574	13.714	9.692	12.007	3,3%	3,9%	3,1%	3,7%
UAE. JCC				14.771	0,0%	0,0%	0,0%	4,5%
Total general	**329.319**	**352.345**	**308.387**	**326.800**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Nota: Apropiación 2017 con base en el Decreto de liquidación del PGN.

Fuente: Elaboración propia con información del SIIF Nación del MHCP.

Entre 2016 y 2017 el Presupuesto de inversión del sector se incrementó en 15% en términos nominales. Dentro de los programas de inversión se destacan los asociados con la Ley de Turismo y la mejora de los servicios de información de las Superintendencia (Cuadro 5).

Cuadro 6. Principales programas de inversión

(Miles de millones)

	2016	2017
Ley de Turismo-cofinanciación proyectos que mejoren la competitividad del sector	10.0	112.8
Información pública	36.9	51.3
Mejoramiento del entorno de negocios	27.2	33.3
Inserción productiva a los mercados internacionales	28.4	28.9
Desarrollo y uso eficiente de infraestructura	2.5	19.3
Vigilancia y control	11.2	14.7
Mejoramiento de la Infraestructura Turistica	52.0	14.4
Generación de ingresos	12.9	13.2
Apoyo al sector artesanal	16.0	11.0
Protección, uso y promoción	9.1	8.9
Inserción productiva a los mercados internacionales	6.9	7.6
Formalización laboral y empresarial	2.8	4.7
Desarrollo del mercado de capitales	4.3	3.6
Fortalecimiento institucional	1.2	1.5
Otros Programas	58.3	1.1
Apropiación y adopción de las TIC	0.0	0.6
TOTAL	279.647	326.879

Nota: Apropiación 2017 con base en el Decreto de liquidación del PGN.

Fuente: Elaborado con base en información del DNP.

De acuerdo con la nueva clasificación programática orientada a resultados implementada a partir de 2017 (Cuadro 7), se evidencia que el 58.3% está asignado para productividad y competitividad, seguido de aquellos proyectos encaminados al fortalecimiento de la gestión (24%), ambiente regulatorio (15%) e internacionalización de la economía (2.8%).

Cuadro 7. Presupuesto de inversión 2017 por nuevos programas

Programa Orientado a Resultados	Apropiación (pesos)	%
Internacionalización de la economía	9.076.920.000	2,78%
Productividad y competitividad	190.412.000.000	58,27%
Ambiente regulatorio	48.950.382.570	14,98%
Fortalecimiento de la gestión	78.361.025.342	23,98%
Total presupuesto inversión	**326.800.327.912**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia con base en el decreto de liquidación del PGN 2017.

C. Alcance por fuentes de recursos

De lo anterior se puede concluir que el ejercicio de revisión de gasto no se puede limitar al gasto de inversión, sino que también debe incluir una parte importante del gasto de funcionamiento correspondiente a las transferencias de capital.

Por su parte, la revisión del gasto de inversión incluirá no solamente los recursos financiados con recursos del PGN, que son la gran mayoría, sino también, aquellos desarrollados con cargo al Sistema General de Regalía (SGR).

2. Unidad de análisis

La construcción de la línea de base exige la escogencia de una unidad de análisis. Con esta definición se construye un catálogo de unidades de análisis y unido a éstas toda la información cuantitativa y cualitativa, como se muestra más adelante.

En el caso de Colombia, el Banco Mundial (2016) propone escoger entre programas o proyectos en el caso de gasto de inversión y cuentas o subcuentas en el caso del gasto de funcionamiento, buscando que a lo largo del ejercicio puedan desagregarse de manera exhaustiva las llamadas “bolsas” de gasto en ambos casos.

Siguiendo esta recomendación, en el caso del sector Comercio, Industria y Turismo, para la revisión de gasto de inversión, la unidad de análisis será el proyecto y objetivo (o subproyecto) y en el caso del gasto de funcionamiento se utilizará la unidad de cuenta y subcuenta.

3. *Construcción indicadores prioridad y desempeño*

La línea de base también incluye la evaluación de prioridad y desempeño de unidades de análisis escogidas. Con este objetivo, el Banco Mundial propone utilizar indicadores basados en puntajes en ambos casos.

En cuanto a la prioridad, la evaluación debe apuntar a valorar el nivel de alineación de la unidad de análisis con prioridades de política establecidas tanto a nivel nacional como sectorial.

En este sentido, se construyeron dos grupos de indicadores: indicadores alineados con metas o estrategias nacionales y aquellos alineados con componente sectorial. A su vez, se definieron rangos para calificar la alineación con el respectivo documento de política. Para el primer caso, se estudiaron el Plan Nacional de Desarrollo (incluyendo el componente de crecimiento verde), el Tablero de Control Presidencial (o megametas) y la matriz resultante de los Acuerdos de La Habana. En el segundo caso, se tomó en cuentas el Plan Estratégico Sectorial, el CONPES de desarrollo productivo[1] y la definición de Programas Orientados a Resultados contenida en el PGN.

Los principales elementos, las ponderaciones y fuentes de información con base en los cuales se construye el indicador de prioridad se describen a continuación (Cuadro 8). En cuanto a la evaluación de desempeño, se construyeron dos grupos de indicadores: indicadores de ejecución y de eficiencia. Para el primer caso, se estudiaron los datos de avance físico, financiero y de gestión. En el segundo caso, se construyeron medidas de brecha en la ejecución y de costo-unitario. Para los dos grupos se hizo el análisis tomando en consideración la información con corte a diciembre para las vigencias 2014-2016. Adicionalmente, se definieron rangos para calificar los avances con el fin de que sea clara la clasificación y pueda ser más fácil la discusión en las mesas de trabajo. En el Cuadro 9 se presentan los principales elementos, metodología y fuentes de información del indicador de desempeño.

[1] Aunque se miró la posibilidad de abrir el espectro de análisis a otros CONPES, no se encontraron lineamientos transversales y prioritarios del sector como el caso del CONPES PDP (3866).

Cuadro 8. Elementos, metodología y fuentes de información para construir el indicador de prioridad

Variable de análisis	Tipo de indicador	Indicador	Cálculo	Peso	Tipo de calificación	Calificación (para cada vigencia)	Fuente
Prioridad	Políticas Nacionales	Plan Nacional de Desarrollo	Alineación con el respectivo indicador	30%	0-3	0 no le pega a ninguna meta 1 le pega indirectamente a una meta 2 le pega directamente a una meta 3 le pega directamente a 2 o más metas	PND
		Tablero Presidencial		20%	0-3	0 no le pega a ninguna meta 1 le pega indirectamente a una meta 2 le pega directamente a una meta 3 le pega directamente a 2 o más metas	Presidencia
		Posconflicto		10%	0-3	0 nula alineación con compromisos 1 baja alineación con compromisos 2 media alineación con compromisos 3 alta alineación con compromisos	RIEPI-DNP
	Sectoriales	Plan Estratégico Sectorial		20%	0-3	0 no le pega a ninguna estrategia 1 le pega indirectamente a una estrategia 2 le pega directamente a una estrategias 3 le pega directamente a 2 o más estrategias	MinCIT
		CONPES sectoriales (3866 PDP)		10%	0-3	0 no le pega a ningun indicador de resultado (IR) 1 le pega indirectamente a un IR 2 le pega directamente a un IR 3 le pega directamente a 2 o más IR	CONPES-DNP
		Programas orientados a resultados		10%	0-3	0 nula alineación 1 baja alineación 2 media alineación 3 alta alineación	PGN

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 9. Elementos, metodología de cálculo y fuentes de información del indicador de desempeño[2]

Variable de análisis	Tipo de indicador	Indicador	Cálculo	Peso	Tipo de calificación	Calificación (para cada vigencia)	Fuente
Desempeño	Ejecución o cumplimiento	Avance físico	(Avance vigencia/Meta vigencia)*100	40%	0-3	0 menor a 30% 1 mayor o igual a 30% y menor a 60% 2 mayor o igual a 60% y menor a 90% 3 mayor o igual a 90%	SPI-DNP
		Avance financiero	(Obligaciones/Apropiación vigente)*100	40%	0-3	0 menor a 30% 1 mayor o igual a 30% y menor a 60% 2 mayor o igual a 60% y menor a 90% 3 mayor o igual a 90%	SPI-DNP
		Avance gestión		5%	0-3	0 menor a 30% 1 mayor o igual a 30% y menor a 60% 2 mayor o igual a 60% y menor a 90% 3 mayor o igual a 90%	SPI-DNP
	Eficiencia	Brecha ejecución	Avance financiero - Avance físico	10%	0-3	3 menor o igual a 10% 2 mayor a 10% y menor o igual a 20% 1 mayor a 20% y menor o igual a 30% 0 mayor 30%	SPI-DNP
		Costo-unitario	Suma ponderada de: Obligación real por producto/unidades por producto	5%	0-3	0 si promedio Δ% a/a mayor o igual a 50% 1 si promedio Δ% a/a >/= 30% y <50% 2 si promedio Δ% a/a >/= 10% y < 30% 3 si promedio Δ% a/a <10%	SPI-DNP

Fuente: Elaboración propia.

[2] Teniendo en cuenta que las unidades de análisis definidas corresponden a proyectos de inversión PGNy transferencias, pero también a subproyectos, componentes o rubros en el caso de las bolsas, fue necesario atribuir la calificación de avance de gestión a cada subproyecto a partir de la calificación del proyecto madre.

A partir de la aplicación de la escala de calificación definida por el equipo consultor siguiendo la guía del Banco Mundial, se realizó una calificación preliminar de cada uno de los proyectos y subcomponentes de los proyectos bolsa del gasto de inversión y de las transferencias en funcionamiento.

4. Identificación de inflexibilidades, duplicidades, traslapos, fragmentaciones y complementariedades

Se consideran como inflexibilidad aquellos recursos establecidos a nivel de monto y uso en el marco de una Ley, fuentes especiales con destinación completamente restringida vía sentencias judiciales, vigencias futuras o recursos de cooperación internacional con destinación específica. Las inflexibilidades que existen por ley, para el caso de funcionamiento, especialmente en lo relacionado con las transferencias, que representan el rubro de gasto más significativo dentro del sector también se tendrán en cuenta. A ese respecto, es de anotar que la mayor proporción del gasto por este concepto se da vía transferencias de capital, frente a las cuales, fuera de definir claramente cuáles son las entidades que ejecutan directamente el presupuesto (por ejemplo, a través de fideicomisos, como Bandoldex o Fiducoldex), se tratará de clarificar la forma en que realmente este gasto se ejecuta, por tipo y por clasificación entre gastos corrientes y de capital, a fin de evaluar la efectividad de este gasto.

Ahora bien, en el marco de la revisión del gasto del sector Comercio Industria y Turismo, y después de revisar diferentes aproximaciones metodológicas en relación con la identificación de duplicidades, traslapos y fragmentación en los programas/proyectos, se adoptará la metodología de la GAO (Government Auditing Office) de los Estados Unidos. De acuerdo con esta aproximación (GAO, 2015), hay duplicidad en el gasto, cuando dos entidades/agencias/áreas se embarcan en actividades similares o proveen servicios similares a beneficiarios similares. Un traslapo ocurre cuando diferentes entidades/agencias desarrollan algunas actividades que son similares a las que ejecuta otra. Por último, la fragmentación en el gasto se refiere a la situación en la que varias entidades o agencias (o alguna de sus áreas) tienen un propósito similar o atienden una necesidad similar.

Para la identificación de duplicidades, traslapos y fragmentaciones, la metodología GAO consiste en identificar los programas en los cuales algunos de estos problemas pueden existir, comparándolos en diversos aspectos como son: i) objetivos generales/particulares, ii) productos o servicios extendidos y actividades, iii) beneficiarios o población objetivo y iii) agencias/entidades administradoras del programa. Esta comparación se realiza

organizando para cada uno de los programas, la información relativa a los anteriores aspectos con base en fuentes legales, gubernamentales nacionales y sectoriales, estudios y evaluaciones, medios de comunicación, entre otras. Una identificación preliminar permite una discusión más constructiva y productiva con los sectores y el Gobierno Nacional.

IV. Análisis preliminar de la base de datos: línea base

De acuerdo con la metodología que se aplicará en la revisión del gasto del sector Comercio, Industria y Turismo un primer paso consiste en construir la línea de base. Si bien esta construcción debe surgir de un trabajo conjunto con las entidades del sector, se facilita la discusión si con base en una revisión básica se construye una versión preliminar que será luego complementada/ajustada en las mesas de trabajo conjuntas. A continuación, se comenta la construcción de la base de datos y se describen algunos resultados que surgieron del análisis preliminar.

1. Indicadores de prioridad y desempeño

La construcción de la línea base para el sector Comercio, Industria y Turismo parte de la definición de la unidad de análisis por tipo de gasto. Como se comentó anteriormente, para el gasto de inversión se definió como unidad de análisis el proyecto o subproyecto, mientras que para el gasto de funcionamiento se definió la cuenta o rubro. Una vez definida la unidad de análisis, se procedió a clasificar cada proyecto de inversión de acuerdo con la metodología del Banco Mundial (2016), a la cual se le adicionó una nueva tipología como resultado de las discusiones con el sector:

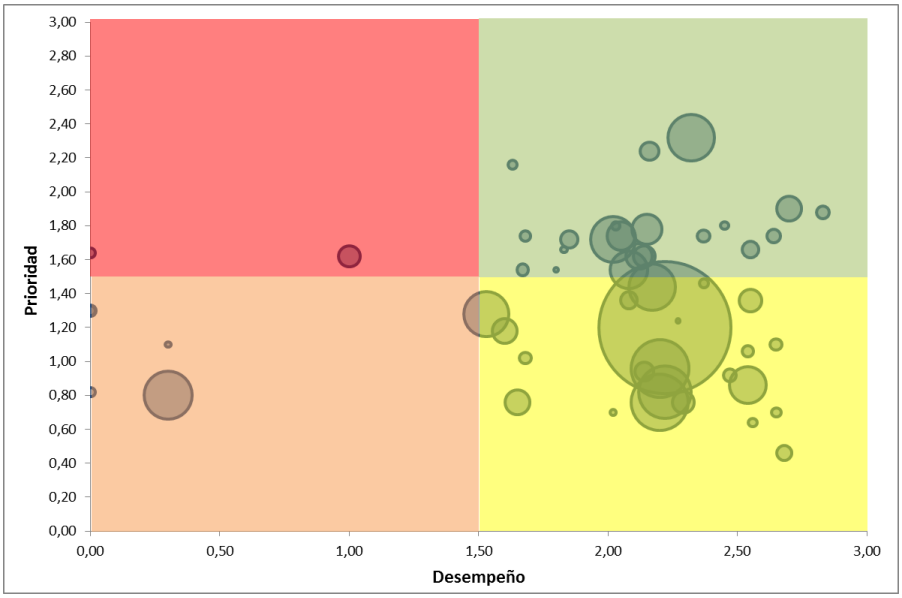
- **Proyectos Tipo A:** Dirigidos a la formación bruta de capital físico o al desarrollo humano sostenible. Corresponden a una intervención única con inflexibilidad absoluta de ajuste presupuestal por su formulación de principio a fin.
- **Proyectos Tipo B:** Operaciones que apoyan la capacidad de producción o provisión de bienes y servicios. Se enmarcan en la cadena de valor de los programas y contribuyen indirectamente a la provisión de productos programáticos.
- **Proyectos tipo Bolsa:** Proyectos que contienen más de una intervención especializada, o un conjunto de sub proyectos que apoyan la capacidad de producción o provisión de bienes y servicios. Por la naturaleza de la intervención la totalidad de sus recursos son ejecutados por patrimonios autónomos, con lo cual el seguimiento financiero traspasa una vigencia.
- **Proyectos tipo Mixto:** Proyectos que contienen más de una intervención especializada, o un conjunto de sub proyectos que apoyan la capacidad de

producción o provisión de bienes y servicios. Sin embargo, tan solo una parte de los recursos son ejecutados por patrimonios autónomos.

Se identificaron 2 proyectos tipo A, 43 proyectos tipo B y 4 proyectos tipo Bolsa (más las 4 transferencias de capital) y 3 proyectos tipo Mixto. Para el caso de las transferencias de capital, las cuatro corresponden a traslados de recursos del MinCIT a Bancoldex o Fiducoldex, por lo que se toman como bolsas.

El Gráfico 4 muestra la ubicación para cada proyecto de inversión de su indicador de prioridad y desempeño que se realizó preliminarmente, y que constituyó el insumo principal de las mesas operativas. De los 51 proyectos de inversión iniciales con apropiación presupuestal para 2017[3], 21 preliminarmente se clasificaron como proyectos de alta prioridad y alto desempeño, 2 de alta prioridad y bajo desempeño, 23 de baja prioridad y alto desempeño, y 5 de baja prioridad y desempeño. Las dos últimas categorías serían los candidatos principales para hacer una evaluación más exhaustiva que pudiera resultar en propuestas de reasignación de gasto hacia proyectos con prioridad más alta y de mayor eficiencia. Por su parte, el Gráfico 5 muestra la calificación preliminar desagregando los proyectos Bolsa y Mixtos.

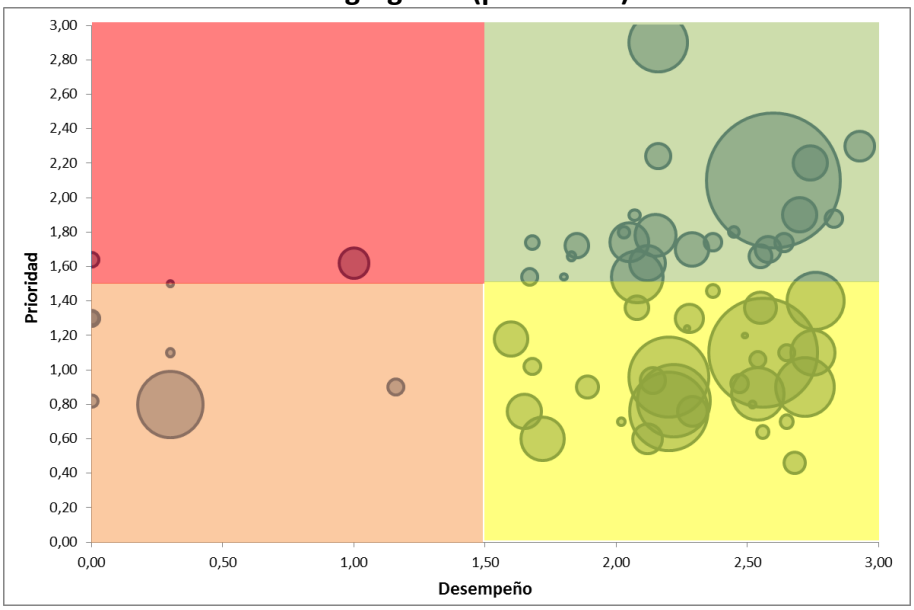
Gráfico 4. Evaluación de prioridad y desempeño proyectos de inversión (preliminar)



Fuente: Elaboración propia.

[3] En ese momento no se tenía conocimiento del trámite de creación de un nuevo proyecto para este año de la Superintendencia de Sociedades.

Gráfico 5. Evaluación de prioridad y desempeño proyectos de inversión, bolsas desagregadas (preliminar)



Nota: Solo los proyectos o subproyectos con apropiación en 2017.

Fuente: Elaboración propia.

Dentro de los proyectos de baja prioridad se concentra el 74,7% del presupuesto de inversión del sector. Sin embargo, la mitad de este corresponde a la asignación a Fontur del impuesto al turismo (Ley 1101/2006) que se clasificó como proyecto tipo Bolsa. Por su parte, el proyecto más grande entre aquellos de baja prioridad y desempeño corresponde a la adquisición del inmueble para la Junta Central de Contadores (14 mil millones).

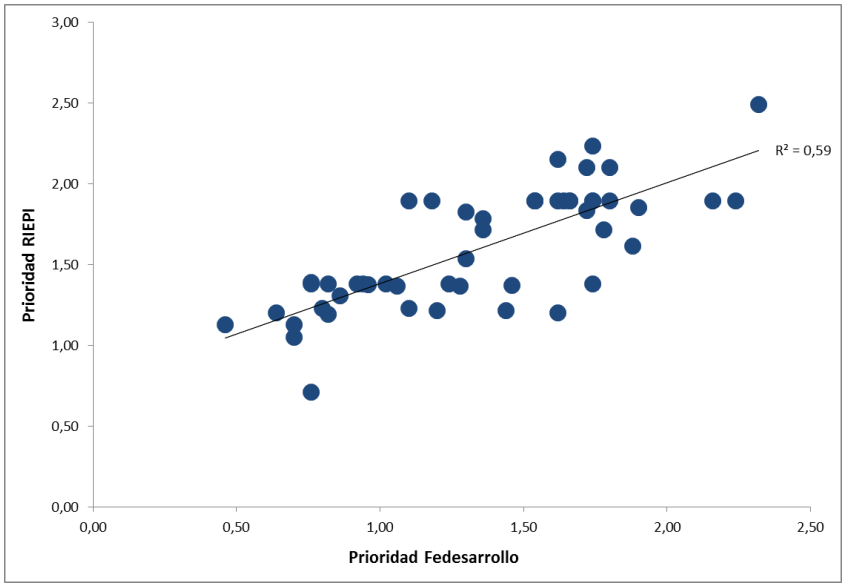
Del total del presupuesto de inversión se identificaron inflexibilidades a la fecha cercanas al 50% del presupuesto. Estas al menos deberían ser reasignadas al interior de aquellos proyectos bolsa. 11 proyectos con vigencias futuras que ascienden a 39 mil millones, 13.7 mil millones de proyectos con protección especial de comunidades vulnerables a través de sentencias, y 112.8 mil millones inflexibles por ley (Fontur).[4]

Ahora bien, al mirar el ajuste del indicador de prioridad construido preliminarmente para la línea base frente al RIEPI (elaborado por el DNP), se evidencia una correlación del 59% (Gráfico 6). Es importante tener en cuenta, por un lado, que para fines de este trabajo se incluyeron documentos de política que no son parte –en este momento– del RIEPI y, por el otro, que en el momento de recibir la información por parte del DNP este indicador se

[4] Cabe anotar que se evidencian ineficiencias importantes en 5 proyectos de inversión: dos del MinCIT, uno de la SIC y dos del Instituto Nacional de Metrología. Proyectos que van desde el apoyo a las pyme, mejoramiento de la productividad y competitividad empresarial, fortalecimiento institucional, mejoramiento de inmuebles, hasta investigación en metrología.

encontraba en revisión por parte de las unidades técnicas, por lo que no representaba la evaluación final.

Gráfico 6. Correlación del indicador de prioridad de Fedesarrollo vs. RIEPI (preliminar)



Fuente: Elaboración propia y datos RIEPI-DNP.

2. *Duplicidades, traslapos, fragmentaciones y sinergias del gasto: metodología GAO*

Con base en la información de cadenas de valor de los proyectos de inversión, se construyó una base de datos que contiene información cualitativa organizada de los proyectos, de manera que se puedan comparar y hacer una identificación de duplicidades, traslapos, fragmentaciones y sinergias del gasto sectorial. En esta base de datos se organiza la información relativa a: i) entidad ejecutora, ii) sección presupuestal, iii) categoría/programa, iv) proyecto/BPIN, v) nombre del proyecto, vi) objetivos, vii) productos, viii) actividades. En esta base de datos los proyectos van en las columnas y los diferentes aspectos considerados en las filas, lo cual facilita su comparación. Una versión preliminar de esta base de datos fue llevada a las mesas operativas con el fin de contribuir en la discusión con las entidades. La información resultante de las mesas, como se mostrará más adelante, se entrega en un archivo Excel que acompaña este documento.

V. Implementación de las mesas operativas con las entidades del sector y resultados finales

La presente sección recoge el trabajo realizado en las mesas operativas del sector Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con el cronograma previsto en la Fase III de las Revisiones de Gasto para el año 2017, así como de la reunión de mandato con la cabeza del sector o su delegado, según lo estipulado en la Fase II de las revisiones.

1. Mesa 0: Mandato

La reunión de mandato para el desarrollo del estudio incluyó una presentación de la metodología de trabajo para dar comienzo a las mesas operativas con las entidades del sector. Esta se llevó a cabo en las instalaciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) con el Secretario General y los miembros de la Oficina de Planeación, representantes del DNP y el equipo de revisión de gasto para el sector de Fedesarrollo.

En esta reunión, inicialmente, se presentó el objetivo general del ejercicio por parte del coordinador de las revisiones de gasto del DNP y del equipo de Fedesarrollo. En estas se explicó el alcance de la revisión como herramienta que permite la toma informada de decisiones en materia de asignación de recursos públicos con miras a mejorar el ejercicio de presupuestación del año 2018. Así mismo, se presentó la metodología particular que se adoptaría para la medición de los indicadores de prioridad y desempeño en el caso del sector y los resultados de un ejercicio preliminar elaborado por los consultores a partir de un análisis de prioridad y desempeño de las unidades de análisis, basados en diferentes fuentes de información estadística oficiales y documentales, como insumo para iniciar las conversaciones con entidades. Así mismo, se presentó la metodología para la identificación de inflexibilidades, duplicidades, fragmentaciones y sinergias.

Se hizo especial énfasis en que la evaluación de prioridad y desempeño para las unidades de análisis identificadas para la línea base es estrictamente preliminar y serviría como insumo principal al trabajo a realizar con los equipos de las entidades. En cualquier caso, la evaluación final sería el producto del consenso de las mesas operativas. La finalidad de llevar una versión preliminar realizada por el equipo consultor es enfocar el análisis y agilizar el proceso y disminuir las discusiones sobre evaluaciones particulares por fuera del foco del proyecto.

De esa manera, en cuanto a la metodología a seguir, el primer acuerdo al que se llegó en la mesa fue la definición de las unidades de análisis, es decir, las unidades sobre las cuales se

centra la discusión de las mesas operativas y sobre las cuales se generan las propuestas de reasignación. La mesa definió que para el gasto de inversión la unidad sería el proyecto y para el gasto de funcionamiento se analizarían exclusivamente las transferencias de capital. Frente a los recursos del SGR, la unidad de análisis sería igualmente el proyecto de inversión, sin embargo, como los recursos son de las Entidades Territoriales y las decisiones de inversión se toman en los OCAD, el análisis se centraría en encontrar sinergias o posibles duplicidades con los otros proyectos a cargo de las entidades del sector.

En segundo lugar, se validaron los ponderadores para cada uno de los indicadores a evaluar. Por último, se aclaró que la meta de reasignación propuesta era del 10% sobre el presupuesto flexible de cada entidad. Esta meta surge como continuación de las primeras revisiones realizadas por el Banco Mundial, y no corresponde necesariamente a un proceso objetivo de planeación –ni mucho menos a una reducción en el tope presupuestal–, sino a una cifra indicativa que facilite el trabajo con las entidades.

Para desarrollar el ejercicio, el Ministerio propuso llevar a cabo por separado cada una de las mesas de trabajo con las entidades del sector, en donde estarían los jefes de planeación y las áreas técnicas encargadas de cada uno de los proyectos. Esto con el fin de reducir el número de asistentes, facilitar la asistencia de todas las entidades a las reuniones y enfocar las discusiones. En el caso de los proyectos a cargo del MinCIT, se definió trabajar por viceministerios (Comercio Exterior, Desarrollo Empresarial y Turismo). Por último, para agilizar cada una de las reuniones y evitar tener que hacer una presentación inicial del ejercicio a cada entidad, se propuso una mesa previa al trabajo con los equipos técnicos donde estarían todos los jefes de planeación de las entidades y se introduciría el ejercicio.

2. Mesa 1: Presentación Metodológica

La reunión tuvo como propósito socializar la metodología general del ejercicio y el cronograma de trabajo con todos los jefes de planeación de las entidades del sector, acorde con lo definido en la mesa de mandato.

Dado que en ese momento la mayoría de entidades ya estaban entregando el anteproyecto de presupuesto y que habían sufrido en vigencias anteriores reducciones del techo presupuestal, fue necesario reafirmar que las revisiones del gasto son útiles, en términos generales, para mejorar la gestión del gasto entre las autoridades presupuestales y los órganos ejecutores, al tiempo que permite el análisis del desempeño y la pertinencia del gasto actual, mejorando el proceso presupuestal, reduciendo la inercia presupuestal y la ineficiencia de asignación y ejecución. Se explicó que este ejercicio no sólo sería de ayuda

para el proceso de discusión que se viene haciendo en la elaboración del proyecto de presupuesto del próximo año, sino que la idea es que pueda constituirse una herramienta importante el MinCit para tener en cuenta en el proceso de presupuestación sectorial anual.

Por su parte, se aclaró que las evaluaciones de prioridad y desempeño como una guía para la identificación de propuestas de reasignación no obligan a realizar modificaciones presupuestales, aún en proyectos de baja prioridad, sino que estas serían decisiones tomadas a nivel de la cabeza del sector de acuerdo con los consensos llegados en las mesas operativas. A su vez, dado las particularidades de las diferentes entidades del sector se debe entender el indicador de prioridad no en términos absolutos de cada unidad de análisis, sino en términos relativos, es decir, que existen proyectos que tienen una prioridad más baja que otras prioridades o necesidades del sector, y que por la particularidad de la metodología para definir el indicador de prioridad pueden presentar resultados más bajos.

Por último, se determinó enviar vía correo electrónico, a cada una de las entidades, la base de datos con el análisis preliminar de prioridad y desempeño, y se acordó que las entidades revisarían la información de insumo para hacer la calificación de desempeño, es decir, la información del SPI (avance físico, financiero, de gestión, y avance en metas de productos), así como las calificaciones del indicador de prioridad de acuerdo a la metodología presentada y los respectivos documentos de política.

Con esta información se procedería en las siguientes mesas a analizar las inflexibilidades presupuestales de las unidades de análisis, las duplicidades, fragmentaciones, traslapos, sinergias, etc., y así poder elaborar las propuestas de ahorro que serían llevadas a la reunión que con posterioridad se tendrá nuevamente con la cabeza del sector.

3. Mesa 2: Validación de los indicadores de prioridad y desempeño

Esta mesa tuvo por propósito general validar con las entidades el ejercicio de prioridad y desempeño construido preliminarmente por el equipo de Fedesarrollo. A pesar de que en varios casos las discusiones se centraron en la naturaleza particular de la respectiva entidad, que llevó en algunos casos a extender el tiempo previsto para la mesa, esta fue constructiva y los resultados finales fueron de común acuerdo entre las entidades, la dirección técnica del DNP y el equipo consultor.

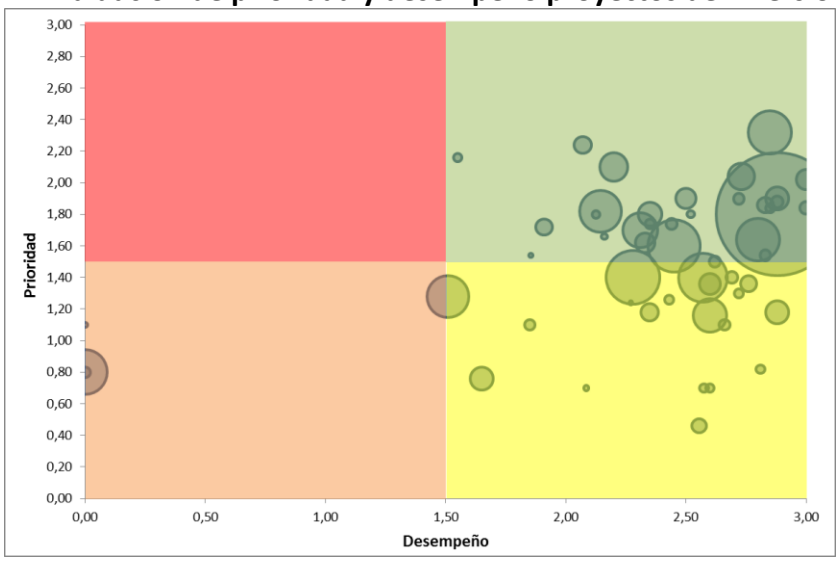
Ahora bien, dos puntos fundamentales que se acordaron en las mesas operativas fueron, por un lado, que para los proyectos tipo bolsa el indicador de avance financiero no sería el que registra el SPI, sino el que le reportan los patrimonios autónomos al Ministerio. Esto, entendiendo que la cifra reportada en el SPI corresponde al desembolso del Ministerio,

pero no a la ejecución financiera acorde con la realidad. Así, tanto para los proyectos de inversión tipo bolsa, como para las transferencias de capital, se usará para el indicador de avance financiero la información reportada por los patrimonios autónomos.

Por otro lado, de manera previa con el equipo técnico de la Dirección de Desarrollo Empresarial del DNP, encargada de apoyar la revisión de gasto del sector, se había decidido tomar como parte del indicador de prioridad el CONPES de Desarrollo Productivo (PDP). Sin embargo, el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) de este CONPES no involucra directamente a todas las entidades del sector o dependencias del Ministerio (*e.g.*, Viceministerio de Turismo). Ahora bien, aunque se trató de ampliar el espectro del análisis con base en los diferentes CONPES que se han presentado recientemente para el sector, frente a lo cual se acordó que el Ministerio elaboraría una lista preliminar que debía ser validada por el DNP, no se encontraron otros documentos transversales al sector frente a los cuales se pudieran evaluar los proyectos. Por lo tanto, se tomó la decisión de mantener el CONPES PDP como lineamiento prioritario de política sectorial.[5]

Así las cosas, el trabajo de la primera mesa operativa con cada una de las entidades arrojó los puntajes de prioridad y desempeño establecidos de común acuerdo por los miembros del equipo de revisión. El resultado final de las mesas operativas se presenta en los Gráficos 7 y 8. El listado de los proyectos por cuadrantes se puede ver en el Anexo 2.

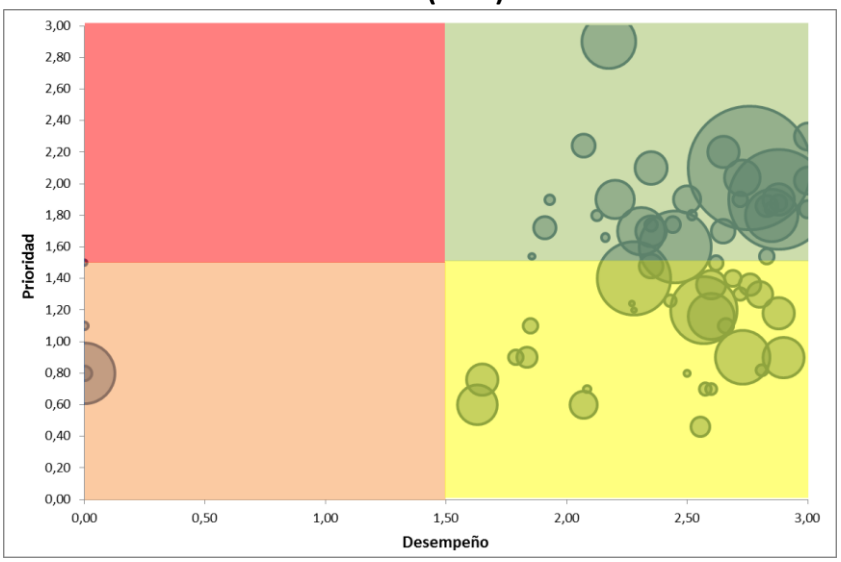
Gráfico 7. Evaluación de prioridad y desempeño proyectos de inversión (final)



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el resultado de las mesas operativas.

[5] Una opción que se discutió en la mesa es que en caso de que algunas entidades no tuvieran relación programática con el CONPES, se excluiría este indicador de la calificación de prioridad según el caso. Sin embargo, se encontró que al menos uno de los proyectos por entidad tenía algún grado de relación por lo que no se descartó de la calificación final.

Gráfico 8. Evaluación de prioridad y desempeño proyectos de inversión, desagregación bolsas (final)



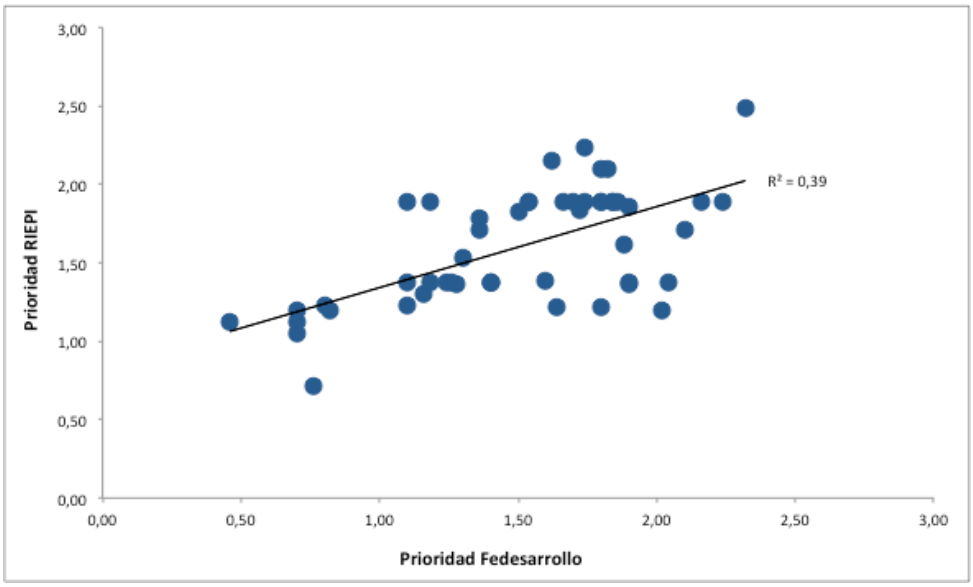
Nota: Solo los proyectos o subproyectos con apropiación en 2017.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el resultado de las mesas operativas.

Las entidades que cuentan con más proyectos de inversión en el cuadrante de baja prioridad son las dos superintendencias. No obstante, debe tenerse en cuenta que obedece, en parte, a su modelo de operación, es decir, entidades de inspección, vigilancia y control. La discusión de la mesa evidenció que, aunque no atacan directamente las líneas estratégicas del sector y de los documentos de política del gobierno, tienen funciones muy particulares que dan sustento a la actividad económica del país y que son transversales al funcionamiento de los proyectos. Por lo tanto, para futuras revisiones se debería pensar si vale la pena un tratamiento diferencial para las superintendencias. No obstante, la calificación de baja prioridad no implica necesariamente que los recursos de los proyectos ubicados en esos cuadrantes deban ser sujetos de reasignación, sino que corresponden a su función como entidades transversales para la labor del sector.

Ahora bien, al mirar el ajuste del indicador de prioridad construido colectivamente por consenso en las mesas operativas frente al RIEPI, se evidencia una correlación del 39%, 20 puntos menos que la existente con la línea base (Gráfico 9). Aunque el indicador de la línea base fue construido con limitaciones de información por el poco conocimiento del detalle de los proyectos, frente a lo cual la mesa fue muy provechosa, en gran medida las variaciones entre ambas mediciones se dan por el ímpetu de las entidades y direcciones técnicas del sector de buscar argumentos para justificar una mejor puntuación respecto de la variable de prioridad. Frente a esto, la labor de la dirección técnica del DNP fue fundamental como contrapeso.

Gráfico 9. Correlación del indicador de prioridad de Fedesarrollo vs. RIEPI (final)

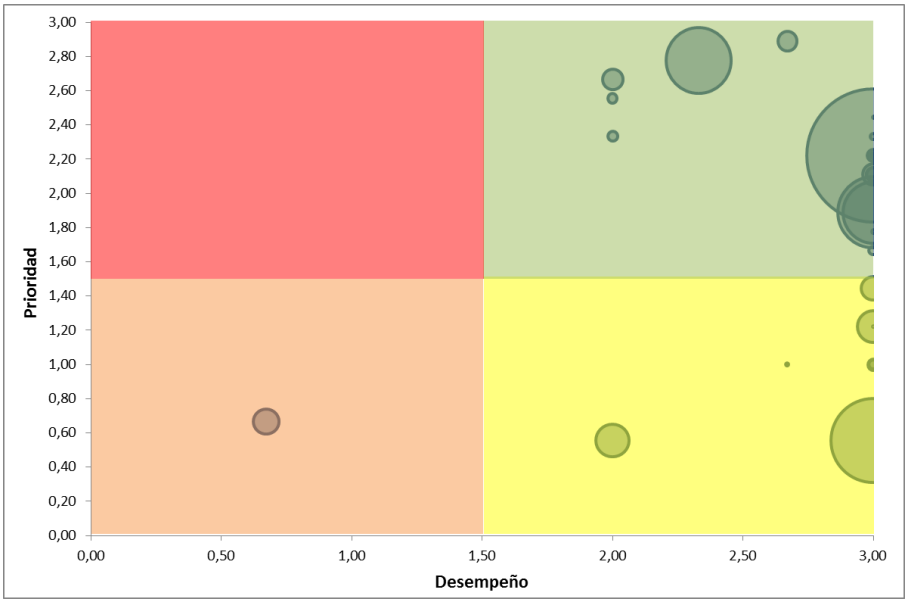


Fuente: Elaboración propia y datos RIEPI-DNP.

Para el caso de funcionamiento, específicamente en lo relacionado con las transferencias de capital, la identificación de los rubros de gasto a nivel desagregado tomó tiempo, pues la disponibilidad de información detallada de los recursos administrados a través de patrimonios autónomos es baja tanto para el MinCIT como para el DNP y MinHacienda. Sin embargo, utilizando la información de las apropiaciones de las vigencias 2014-2016 y las obligaciones de cada recurso a la fecha se estimó un indicador de avance financiero para construir el indicador de desempeño[6] que fue validado por la mesa y se presenta en el Gráfico 9. Los recursos muestran buena ejecución, exceptuando al Fondo Fílmico Colombiano, así como en gran medida alta prioridad respecto de los documentos de política y de las estrategias a nivel sectorial.

[6] Como se comentó anteriormente la información del SPI solo refleja la transferencia del MinCIT al patrimonio, por lo que el indicador de avance financiero corresponde siempre al 100%, lo que no representa la realidad de la ejecución.

Gráfico 10. Evaluación de prioridad y desempeño transferencias de capital



*La apropiación por rubro para el caso de Bancoldex es un estimado del peso de cada rubro en las anteriores vigencias con la apropiación de la transferencia en la presente vigencia.
Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el resultado de las mesas operativas.

A continuación, se presenta una tabla resumen en la que se indica el número de unidades de análisis (UA) y el presupuesto asociado en cada uno de los cuadrantes para la totalidad de los recursos PGN analizados (inversión y transferencias de capital):

Cuadro 10. Clasificación del presupuesto del sector analizado

	Bajo Desempeño (a)	Alto Desempeño
Alta Prioridad	1 UA $0.1 mil millones	51 UA $357.2 mil millones
Baja Prioridad	4 UA $18.9 mil millones	36 UA $152.7 mil millones

Nota: Solo los proyectos o subproyectos con apropiación en 2017. La distribución por líneas de Bancoldex corresponde a una estimación de la apropiación vigente para dicha transferencia con la participación histórica de cada línea, ya que no se han girado los recursos por parte del Ministerio por lo que no se han definido las líneas de crédito para este año.
(a) Contiene los proyectos nuevos (vigencia 2017) que no contienen indicadores de desempeño.
Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el resultado de las mesas operativas.

La existencia de patrimonios autónomos, tanto en proyectos de inversión como a nivel de las transferencias de capital, restringió el ejercicio en la medida que no se reporta

información para un adecuado seguimiento. En ambos casos el indicador de desempeño corresponde únicamente a la ejecución financiera de los recursos reportada por los patrimonios.

4. *Mesa 3: Identificación de inflexibilidades, duplicidades, fragmentaciones, traslapos y sinergias*

Acorde con lo planteado en la metodología, se convocó a las segundas mesas operativas donde se revisaron inflexibilidades, duplicidades, traslapos, fragmentaciones y/o complementariedades[7]. Para ello, se remitió por parte del equipo de Fedesarrollo el documento con las definiciones respectivas y se dejó como tarea de las entidades evidenciar cualquiera de esos casos a nivel de los proyectos de inversión.

Se estableció previamente como inflexibilidad aquellos recursos establecidos a nivel de monto y uso en el marco de una Ley, fuentes especiales con destinación completamente restringida vía sentencias judiciales, vigencias futuras o recursos de cooperación internacional con destinación específica. Durante las mesas de trabajo se determinó que, adicionalmente, se consideraría como inflexibilidad aquellos recursos vía Decretos con destinación específica para ser ejecutados por la respectiva entidad. Igualmente, como parte del análisis del presupuesto del sector se evidenciaron inflexibilidades a nivel de entidad, pero no necesariamente a nivel del proyecto, es decir, que por la naturaleza misma del recurso (propios vs. Nación) no podrían reasignarse a otras entidades, sin embargo, sí podrían hacerse internamente hacia otros proyectos de inversión. Así mismo, las inflexibilidades políticas no hicieron parte de las discusiones en las mesas de trabajo, entendiendo que éstas serán, en últimas, decisión de la cabeza del sector.

Cada una de las entidades planteó las inflexibilidades que consideraba absolutas, es decir, aquellas que de acuerdo con la metodología expuesta restringen el propósito u objetivo del gasto, al igual que el monto de los recursos. Por el contrario, las inflexibilidades que restringen el propósito u objetivo, pero no el monto, como las transferencias de capital, fueron objeto de un análisis más profundo en la identificación de propuestas de reasignación por eficiencia.

[7] Existe una duplicidad en el gasto, cuando dos entidades/agencias/áreas se embarcan en actividades similares o proveen servicios similares a beneficiarios similares. Un traslapo ocurre cuando diferentes entidades/agencias desarrollan algunas actividades que son similares a las que ejecuta otra. La fragmentación en el gasto se refiere a la situación en la que varias entidades o agencias (o alguna de sus áreas) tienen un propósito similar o atienden una necesidad similar. Por su parte, una sinergia ocurre cuando el gasto de dos entidades o proyectos se complementan en la prestación de un bien o servicio de manera eficiente, siendo ineficiente la reasignación de recursos para ser prestados por una sola entidad o proyecto.

El resultado de la mesa arrojó unos recursos de inversión con inflexibilidades del sector cercanos a los 180 mil millones que representan el 55% del total del presupuesto del sector en el caso de inversión (Cuadro 1)[8]. Las entidades con el porcentaje más alto de inflexibilidades, del total del presupuesto, son la DGCE (100%), el MinCIT (68,3%), la SIC (50,9%) y la Supersocedades (27,3%).

Cuadro 11. Inflexibilidades en proyectos de inversión del sector*

ENTIDAD	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN TOTAL 2017	TOTAL INFLEXIBILIDADES	PORCENTAJE DEL TOTAL
MINCOMERCIO	$ 188.620.000.000	$ 128.772.404.731	68,3%
DGCE	$ 3.979.920.000	$ 3.979.920.000	100%
ARTESANIAS	$ 12.160.000.000	$ 1.020.000.000	8,4%
S.SOCIEDADES	$ 12.006.500.000	$ 3.272.685.294	27,3%
SIC[9]	$ 90.279.213.320	$ 45.928.973.690	50,9%
JCC	$ 14.771.000.000	$ 0	0,0%
INM	$ 7.902.094.592	$ 0	0,0%
TOTAL	**$ 329.718.727.912**	**$ 182.973.983.715**	**55,5%**

*Inflexibilidades a nivel de proyecto: cooperación internacional con destinación específica, vigencia futura, ley y/o sentencia. No se tiene en cuenta inflexibilidad por tipo de recurso a nivel de entidad (recursos propios en SS, SIC, JJC).

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por las entidades.

Para la identificación de duplicidades, traslapos y fragmentaciones, se utilizó la metodología GAO (Government Auditing Office) de los Estados Unidos, que consiste en identificar los proyectos en los cuales algunos de estos problemas pueden existir, comparándolos en diversos aspectos como son: i) objetivos generales/particulares, ii) productos o servicios extendidos y actividades, iii) beneficiarios o población objetivo y iii) agencias/entidades administradoras del programa. Esta comparación se realizó por parte de Fedesarrollo y fue

[8] Para el caso de las transferencias de capital, a pesar de que la transferencia en si es una inflexibilidad (no así su monto), las discusiones con las entidades no evidenciaron que los recursos tuvieran algún tipo de inflexibilidad como fue definida anteriormente, particularmente porque al estar en patrimonios autónomos no se rige por vigencias lo que genera que no se haga uso de algunos de los mecanismos planteados. A su vez, la determinación de los recursos para las transferencias de capital se suele hacer utilizando una proyección histórica, pero las cifras evidencian que los recursos varían significativamente con el ciclo fiscal.

[9] Se tiene en cuenta el traslado de recursos del FONTIC a la entidad en el mes de mayo por valor de $2.918.400.000 como recursos Nación. Dado que estos recursos están establecidos por Decreto y tienen destinación específica, se consideran inflexibles. Lo mismo ocurre con recursos provenientes del Ministerio de Agricultura que ya estaban incluidos en el Decreto de liquidación del PGN 2017 ($403.000.000).

discutida y contrastada con la información independiente que llevaron las entidades a la mesa.

Como resultado de la mesa se identificaron 12 proyectos con complementariedades o sinergias, 4 con traslapos, 11 con fragmentaciones y 4 duplicidades (Cuadro 12).[10] El detalle por proyecto, que contiene las observaciones que explican la respectiva clasificación, se puede consultar en uno de los archivos de Excel que acompañan el presente documento.

Cuadro 12. Análisis GAO para los proyectos de inversión

TIPO DE CATERGORÍA	FRECUENCIA
Complementariedades o sinergias	12
Duplicidades	4
Traslapos	4
Fragmentaciones	11

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de las mesas operativas.

Una vez establecido el nivel de inflexibilidad del presupuesto y sus respectivas ineficiencias, se conoce el marco de maniobra sobre el cual se pueden proponer escenarios de reasignación.

5. Mesa 4: Discusión y elaboración de propuestas de reasignación

Una vez se calificaron y validaron con las entidades las unidades de análisis, se realizó la discusión de ineficiencias, duplicidades, fragmentaciones, traslapos y sinergias, y se determinó el presupuesto flexible por unidad de análisis, el equipo consultor elaboró una guía en conjunto con la oficina de planeación del Ministerio para ser enviada a las respectivas entidades con el fin de que ellas pudieran elaborar propuestas de reasignación, para ser traídas a la cuarta mesa. Las preguntas orientadoras y los formatos para consignar las propuestas corresponden a versiones adaptadas de las presentadas por el equipo del Banco Mundial en el documento metodológico de las revisiones de gasto y se presentan en el Anexo 3.

[10] Algunos proyectos pueden presentar más de una clasificación. En el Anexo 3 se presenta el listado de los proyectos que entran en cada categoría. Se presenta en algunos proyectos de atención de grupos étnicos y población víctima que un mismo individuo recibe doble atención en el entendido que es parte de una comunidad indígena y a la vez población víctima.

Metodológicamente el ejercicio fue de fácil comprensión para las entidades, incluyendo a las dependencias del Ministerio. Sin embargo, resultó complejo alcanzar el objetivo en términos de reasignación por eficiencia operativa y de costo de la entrega del bien o prestación del servicio para el sector. Los resultados, consignados como propuestas de reasignación (Cuadro 13), son producto de proyectos de inversión que culminan este periodo,[11] unificación de proyectos para los cuales se evidenció fragmentación, recursos que saldrían de los proyectos actuales y pasarían a proyectos nuevos con el fin de sincerar el objeto de los recursos y mejorar su ejecución, entre otras situaciones señaladas por el equipo. No obstante, el ejercicio generó propuestas de reasignación como porcentaje del presupuesto flexible (20,8%) superior a la meta indicativa (10%).

Cuadro 13. Resumen propuestas de reasignación para el presupuesto de inversión*

ENTIDAD	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN FLEXIBLE	META INDICATIVA (10%)	REASIGNACIÓN PROPUESTA	PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO FLEXIBLE
MINCOMERCIO	$ 174.680.000.000	$ 17.468.000.000	$ 36.251.019.269	20,8%
DGCE	$ 0.0	$ 0.0	$ 0.0	0,0%
ARTESANIAS	$ 11.140.000.000	$ 1.114.000.000	$ 8.424.000.000	75,6%
S.SOCIEDADES	$ 8.733.814.606	$ 873.381.461	$ 430.000.000	4,9%
SIC	$ 44.350.239.630	$ 4.435.023.963	$ 7.711.463.128	17,4%
JCC	$ 14.771.000.000	$ 1.477.100.000	$ 0.0	0,0%
INM	$ 7.902.094.592	$ 790.209.459	$ 1.550.000.000	19,6%
TOTAL	**$ 261.577.148.828**	**$ 26.157.714.883**	**$ 54.366.482.397**	**20,8%**

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de las mesas operativas.

Parte de los problemas al identificar propuestas por eficiencia se derivan de la decisión del Ministerio de Hacienda de no vincularse en el desarrollo de las mesas operativas, sumado a que se genera la sensación en las entidades de que, al brindar información detallada, al mismo tiempo que se discute la asignación presupuestal para la vigencia 2018, puede conducir a nuevos recortes. En todo caso, no existe un incentivo para que el sector mire con detalle cada uno de los gastos a cargo de los diferentes proyectos de inversión y estudie la posibilidad de generar eficiencias o suspender la prestación o entrega, total o parcialmente, del bien o servicio respondiendo a su misionalidad y priorización.

[11] Algunos proyectos de inversión, aun teniendo inflexibilidades, están contabilizados en las propuestas de reasignación.

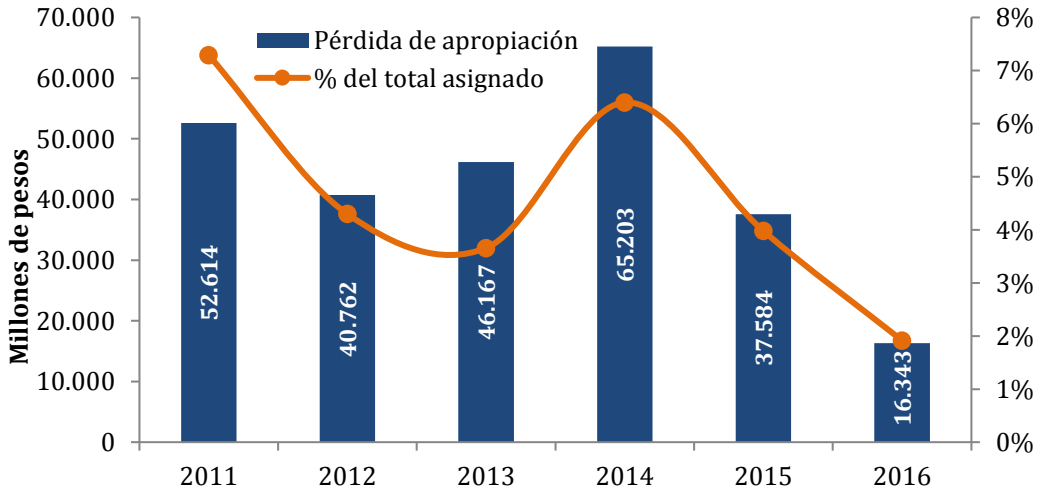
VI. Análisis general de las pérdidas de apropiación y reintegros de los recursos PGN del sector comercio como estrategia para la optimización del gasto

Teniendo en cuenta que no fue posible identificar propuestas de reasignación del presupuesto para el caso de las transferencias de capital dentro de las mesas operativas adelantadas con el sector, así como propuestas de eficiencia operativa en los recursos de los proyectos de inversión, a continuación realizamos un ejercicio de análisis sobre las pérdidas de las apropiaciones y los reintegros que ha venido teniendo el sector.[12] Para el primer caso se analizan las vigencias 2011-2016, mientras que en el segundo caso las vigencias 2014-2016.

1. Pérdidas de Apropiación

Durante el periodo 2011-2016 al sector se le asignaron en términos reales $5.8 billones de presupuesto tanto para gastos de funcionamiento como de inversión. De esos recursos asignados el sector ha tenido pérdidas de apropiación real por valor de $258.673 millones que corresponde a un 4.5% del total asignado.

Gráfico 11. Pérdidas de apropiación 2011-2016



Nota: Pesos constantes de 2016.

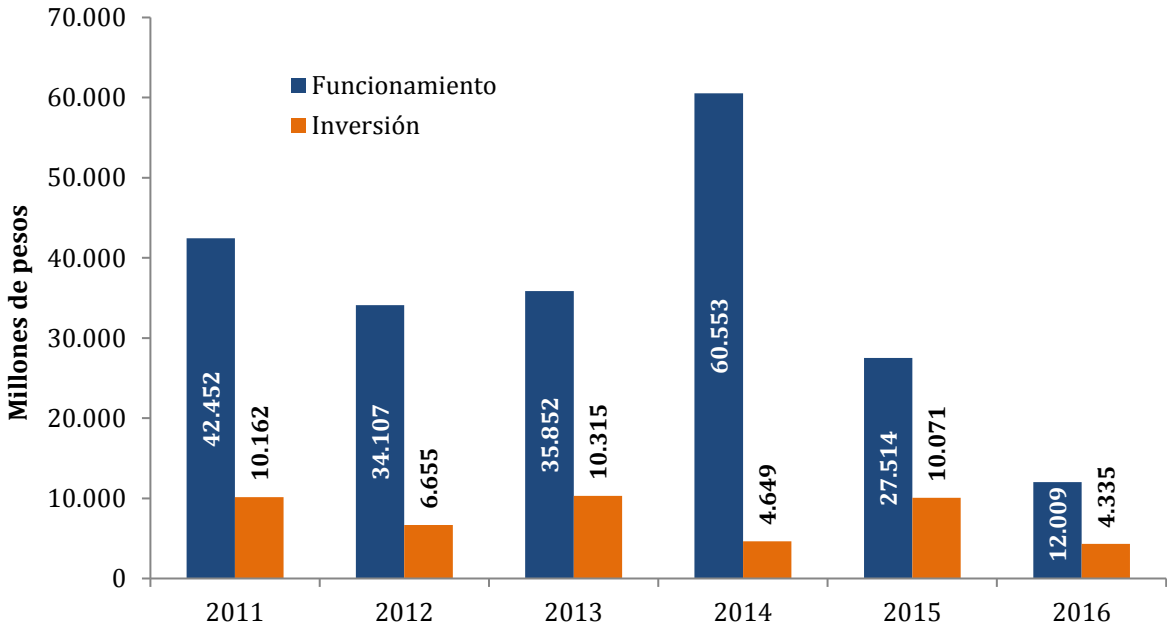
Fuente: Cálculos propios con base en SIIF-Nación y DANE.

[12] Frente a las transferencias de capital, no hubo disposición del MinCIT y de las entidades para revisar a fondo el presupuesto y poder elaborar propuestas de reasignación, especialmente por el entendido de que los recursos provienen de una disposición legal. Por el contrario, en lo que respecta a posibles ganancias por eficiencia en gestión, la imposibilidad de obtener propuestas en ese sentido radica en la disponibilidad de tiempo de las entidades para hacer un análisis detallado de cada rubro. En todo caso, como se comentó anteriormente, la decisión del MHCP de no vincularse al ejercicio limitó la discusión de gastos que permitieran hacer ahorros por eficiencia, así como conocer más afondo el presupuesto de los patrimonios.

Es importante anotar que en los últimos años se viene presentando una disminución en las pérdidas de apropiación del sector, tanto en monto como porcentualmente, ubicándose en promedio por debajo de lo evidenciado entre el 2011-2014, lo que parecería indicar una mejor ejecución de los recursos asignados. No obstante, esta tendencia a la baja también ha tenido que ver con la reducción que viene teniendo el presupuesto del sector.

Desagregado por concepto de gasto, las pérdidas más altas corresponden a funcionamiento tal como se observa en el Gráfico 12. Las pérdidas en funcionamiento se concentran en los rubros de Transferencias cuya programación es una proyección de necesidades especialmente en sentencias y conciliaciones, algunas transferencias distribución previo concepto que no se ejecutaron y mesadas pensionales a cargo del Ministerio de Comercio. El año con mayor pérdida respecto de lo apropiado en las vigencias analizadas fue el 2014 con un 5.94%, seguido del 2011 con 5.88%.

Gráfico 12. Pérdidas de apropiación por concepto de gasto



Nota: Pesos constantes de 2016.

Fuente: Cálculos propios con base en SIIF-Nación y DANE.

A diferencia del caso de funcionamiento, entre el 2014 y el 2015 se evidenció un aumento importante en el valor real de las pérdidas en inversión, pasando de 0.5% de lo asignado al sector a 1.1%, disminuyendo durante 2016. El año con mayor pérdida respecto de lo apropiado en las vigencias analizadas fue el 2011 con un 1.4%, seguido del 2015. En general se observan saldos sin ejecutar en casi todos los proyectos que son ejecutados directamente por las entidades y no los que se transfieren a patrimonios autónomos.

Discriminado por entidad (Cuadro 14), la entidad con mayores pérdidas reales en los seis años analizados es la Junta Central de Contadores con 28.1%, en segundo lugar, la Dirección General de Comercio Exterior con el 16.9% y el INM en tercer lugar con 7.8%.[13]

La entidad con mejor comportamiento es Artesanías de Colombia con un 2.6%, seguido del Ministerio de Comercio Industria y Turismo con un 3.4%. La Superintendencia de Sociedades y la SIC presentan perdidas del orden de 5.6% y 5.7% respectivamente.

Cuadro 14. Porcentaje pérdida de apropiación por entidad

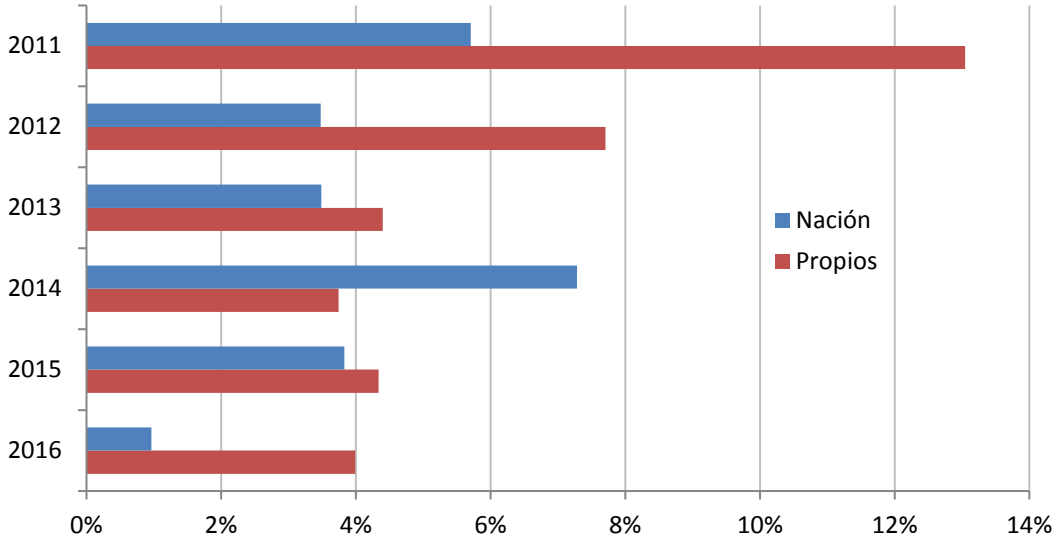
	MINCIT-GESTION GENERAL	MINCIT-DGCE	ARTESANIAS	SIC	SUPER SOCIEDADES	JCC	INM
2011	4,1%	11,9%	1,5%	18,1%	10,2%	76,0%	
2012	2,3%	25,9%	1,3%	7,7%	8,6%	34,5%	16,4%
2013	2,9%	18,2%	3,8%	3,2%	4,0%	29,6%	4,3%
2014	7,3%	20,3%	0,7%	3,3%	3,9%	2,0%	7,9%
2015	3,1%	19,3%	5,2%	5,9%	2,8%	4,1%	9,9%
2016	0,7%	2,3%	2,4%	1,5%	6,4%	8,0%	5,4%

Nota: Estimaciones en términos reales.
Fuente: Cálculos propios con base en SIIF-Nación y DANE.

Ahora bien, el presupuesto del sector Comercio se financia tanto con aportes de la Nación en las entidades del nivel central (MinCIT -Gestión General, DGCE; Artesanías y el INM[14]), como con recursos propios (SIC principalmente con multas; la SuperSociedades principalmente con las contribuciones; la JCC cuyo mayor ingreso lo recauda por la expedición y registro de la tarjeta profesional de los contadores). A continuación, se muestran las pérdidas de apropiación por fuente de financiación.

[13] Los recursos de la JCC perdidos en 2011 que ascienden a 76% estuvieron en una transferencia "Provisión para gastos Institucionales y/o sectoriales contingentes - Previo concepto DGPPN" por valor de $1.340.0 millones y un proyecto de inversión "Renovación tarjeta profesional contador Público Bogotá D.C - previo concepto DNP" por valor de $3.000.0 millones. Por su parte, la DGCE tuvo su pérdida mayor en 2012 con un 26% que estuvo en rubros de gastos de personal por valor de $3.243.1 millones y en el proyecto "IMPLANTACION DEL PROGRAMA DE APOYO INTEGRAL PARA LOS USUARIOS DE COMERCIO EXTERIOR" por valor de $426.1 millones. Por el lado de la SIC, esta tuvo una pérdida significativa en 2011 que asciende a 18% y fue en el rubro de "Otras transferencias - previo concepto DGPPN" por valor de $7.460.7 millones. La pérdida del INM de 2012 que asciende a 16% se presentó en gastos generales por valor de $595.0 millones.
[14] El INM financia su presupuesto en más del 90% con aportes de la Nación.

Gráfico 13. Porcentaje de pérdidas por fuente de financiación



Nota: Estimaciones en términos reales.
Fuente: Cálculos propios con base en SIIF-Nación y DANE.

Como se observa, las mayores pérdidas de apropiación se registran con recursos propios con un porcentaje sobre la apropiación vigente de las vigencias analizadas que asciende al 5.6% frente a un 4.2% de pérdidas con aportes de la Nación (Cuadro 14). A excepción del año 2014 donde la pérdida con recursos Nación fue del 7.3% frente a un 3.7% con recursos propios.

2. Reintegros

Los reintegros surgen, si Constituidas las Cuentas por Pagar y las reservas presupuestales de la vigencia fiscal quedan dineros sobrantes recibidos de la Nación por todos los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, éstos deberán reintegrarse a la Dirección del Tesoro Nacional a más tardar el mes de enero del año siguiente. En ese sentido, los reintegros solo proceden para partidas financiadas con aportes de la Nación y no aquellas con recursos propios.

En segundo lugar, de acuerdo con el parágrafo 2° del artículo 261 de la Ley 1450 de 2011 (PND 2010-2014), se estableció que a partir de la vigencia de esa ley los recursos de la Nación girados a patrimonios autónomos que no se encontraran amparando obligaciones dos (2) años después de la fecha en la que se realizó el respectivo giro, deberían ser reintegrados al MHCP dentro de los tres (3) meses siguientes al vencimiento de dicho término, con excepción de aquellos que correspondieran a proyectos de agua potable y saneamiento básico, y los recursos de previsión y seguridad social que administraran

prestaciones sociales de carácter económico. No obstante, con la expedición del actual PND (Ley 1753 de 2015) ese parágrafo fue derogado, con lo cual los patrimonios autónomos no están obligados a realizar reintegros en los términos definidos anteriormente. Esta situación, como lo vamos a mostrar a continuación, implicó que en los últimos años se evidenciara una disminución en el valor de los reintegros.

En cumplimiento de estas disposiciones el Sector Comercio Industria y Turismo ha realizado los siguientes reintegros al Tesoro Nacional durante el periodo analizado:

Cuadro 15. Reintegros por concepto de gasto 2014-2016
(Millones de pesos)

	2014		2015		2016	
	Valor	**% Aprop.**	**Valor**	**% Aprop.**	**Valor**	**% Aprop.**
Funcionamiento	1.290	0,18%	633	0,10%	5.004	0,89%
Inversión	6.794	2,15%	6.082	1,86%	3.540	1,22%
Total	**8.084**	**0,8%**	**6.715**	**0,7%**	**8.543**	**1,0%**

Nota: Pesos constantes de 2016.
Fuente: Cálculos propios con base en SIIF-Nación y DANE.

Como se observa en el Cuadro 14, los reintegros para los años analizados ascienden a 0.8% para 2014, 0.7% para 2015 y 1.0% para 2016, lo que en el agregado en términos reales alcanzan el 0.8% de las apropiaciones vigentes para el periodo analizado. Por concepto del gasto, los mayores reintegros se realizaron en inversión (1.8%) y en menos proporción en funcionamiento (0.4%) en los tres años.

Intentando discriminar por tipo de fuente, se le solicitó al MinCIT la información de los reintegros para los patrimonios autónomos. De acuerdo con la información suministrada por la entidad, se reintegraron en 2016 al Tesoro Nacional, en cumplimiento del parágrafo 2° del artículo 261 de la Ley 1450 de 2011, de recursos girados a FONTUR entre 2011 y 2014, la suma de $2.557.794.467, que equivalen a un 15.1% del total de los reintegros reportados por MinHacienda en 2016. En segundo lugar, Bancoldex reintegró para 2016 la suma de $1.288.598.515 que corresponde al 9.6% del total de los reintegros reportados para la última vigencia, correspondientes a iNNpulsa. Ahora bien, estaban pendientes de reintegrar recursos por valor de $819.398.461 de iNNpulsa. En ese sentido, el 75.3% de los reintegros para la última vigencia analizada corresponde a otras partidas y proyectos que no se logró identificar, entre los que se encuentran, por ejemplo, ProColombia, el programa de modernización empresarial y el programa de transformación productiva (PTP).

3. Análisis conjunto y principales conclusiones

De un presupuesto total asignado durante el período 2014-2016 de $2.8 billones en términos reales, el sector ha dejado de ejecutar $142.473 millones, de los cuales $107.003 millones corresponde a recursos de funcionamiento y $35.470 millones corresponde a recursos de inversión.

Como proporción de lo apropiado, el total de recursos devueltos al Tesoro durante el periodo 2014-2016 asciende a 5.1% que bien pudieran haberse destinado a apoyar, por ejemplo, entidades como INM o Artesanías de Colombia que han mostrado buenos niveles de ejecución.

Cuadro 16. Resumen pérdidas de apropiación y reintegros 2014-2016
(Millones de pesos)

		Funcionamiento	Inversión	Total
2014	Apropiación	703.611	315.444	1.019.055
	Devolución	61.843	11.444	73.287
2015	Apropiación	617.090	327.672	944.761
	Devolución	28.147	16.153	44.300
2016	Apropiación	563.891	289.565	853.456
	Devolución	17.013	7.874	24.887
Total Apropiaciones		1.884.592	932.681	**2.817.272**
Total Devoluciones		107.003	35.470	**142.473**
Devoluciones/Apropiaciones		5,7%	3,8%	**5,1%**

Nota: Pesos constantes de 2016.
Fuente: Elaboración propia con base en SIIF-Nación.

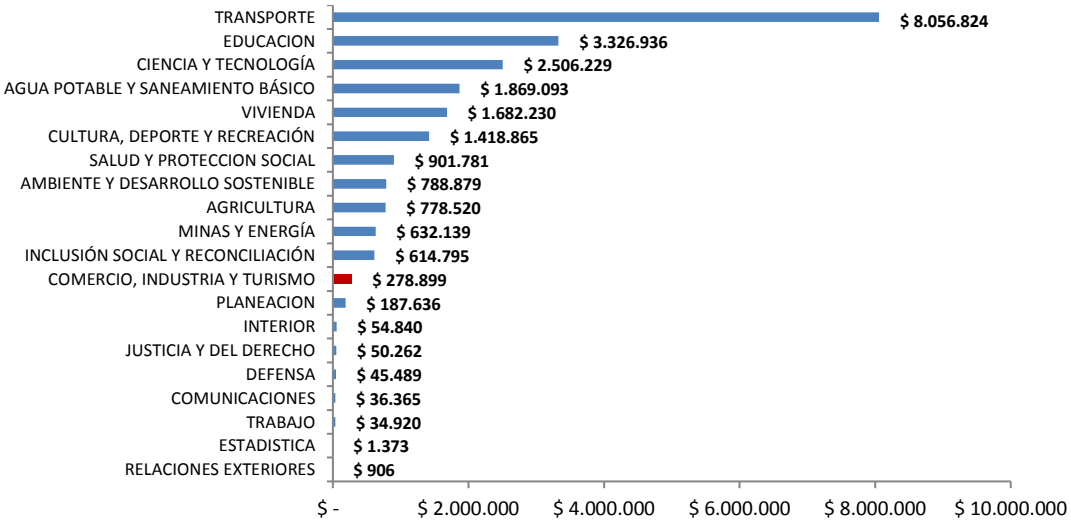
Para finalizar, consideramos que un análisis más detallado de las pérdidas de apropiación y de los reintegros podría arrojar nuevos recursos para ser reasignados dentro del sector. A su vez, la derogación de las disposiciones que obligaba a los patrimonios autónomos a reintegrar los recursos después de dos años parece estar generando una acumulación innecesaria de recursos en dichos fideicomisos que podrían tener mejor utilización en otros proyectos necesarios del sector.

VII. Análisis de los proyectos de inversión del SGR vinculados al sector Comercio, Industria y Turismo

1. *Generalidades de los recursos del SGR vinculados al Sector Comercio, Industria y Turismo*

Con corte a junio del presente año se encontraban aprobados 10.844 proyectos dentro del Sistema General de Regalías (SGR) por valor de $32.4 billones de pesos, de los cuales $23.3 billones corresponden a recursos de regalías.[15] De estos apenas el 0.8% (82 unidades) de los proyectos y el 1.2% ($278.9 mil millones) de los recursos de regalías pertenecen al Sector Comercio, Industria y Turismo.

Gráfico 14. Recursos de regalías por sector, 2012-2017
(Millones de pesos)



Fuente: Sistema General de Regalías-DNP.

Clasificando por subsector, a los proyectos de turismo[16] (37) se han destinado el 49.4% de los recursos, a los relacionados con el incremento de las ventajas competitivas de las cadenas productivas (32 proyectos) el 44.5%, mientras a los relacionados con el emprendimiento (13) solo un 6.1% de los recursos.

Por su parte, el 17% de los proyectos del sector se encontraban cerrados, el 49% terminados, el 29% contratado en ejecución y un 5% sin contratar. Revisando por entidad ejecutora, el 53% de los proyectos estaban ejecutados por municipios, un 39% por departamentos, 7% por otras entidades nacionales o descentralizadas, y apenas un 1% se encontraba sin ejecutor designado.

[15] El resto corresponden a recursos PGN, propios de las entidades territoriales, entre otros.
[16] Estos proyectos han estado concentrados en la construcción o mejoramiento de malecones y miradores turísticos.

Cuadro 17. Distribución de proyectos y recursos SGR por subsector

Subsector SGR	Número de proyectos	Valor recursos SGR (miles de millones)	Porcentaje recursos
Ventajas competitivas de las cadenas productivas	32	124,2	44,5%
Fondos de capital emprendedores	13	16,9	6,1%
Fondo del Turismo	37	137,8	49,4%
Total	**82**	**278,9**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la información del SGR-DNP.

2. Evaluación de prioridad y desempeño para los proyectos de regalías

Como parte del proyecto de revisión del gasto, el DNP le solicitó al equipo consultor el análisis de los proyectos del Sistema General de Regalías de acuerdo con la metodología propuesta para los proyectos de inversión del PGN.

Como parte del trabajo se convocó a dos sesiones adicionales a funcionarios encargados del Sistema General de Regalías en razón a que el sector Comercio manifestó no poder entrar a revisar lo relacionado con los proyectos que se financian con esta fuente que son asignados y ejecutados directamente por los entes territoriales[17]. Por ese motivo, en primer lugar, se convocó a la Dirección de Vigilancia de Regalías, donde participó la Directora, el Subdirector de Monitoreo, Seguimiento y Control, así como otros funcionarios de dicha dependencia. En segundo lugar, se hizo un trabajo con la Dirección de Inversiones, donde participó el Coordinador General y una asesora.

De acuerdo con esas mesas de trabajo, para revisar el gasto por regalías, se decidió utilizar como unidad de análisis el proyecto respectivo que se encuentre en ejecución o contrato, sin considerar los ya finalizados. Una vez definida la unidad de análisis, se procedió igualmente a clasificar cada uno de los 28 proyectos de inversión seleccionados[18] de acuerdo con la metodología del Banco Mundial (2016), descrita anteriormente. Se identificaron 16 proyectos tipo A y 12 proyectos tipo B. Adicionalmente, tomando en cuenta la particularidad de la fuente del recurso (local y no nacional) así como su

[17] Es importante mencionar que en estas reuniones no participó la Dirección Técnica, en cuanto se había establecido en las mesas operativas con el sector que estos recursos se salían de su seguimiento. No obstante, con el fin de recibir retroalimentación a la calificación dada por el equipo consultor, posteriormente la Dirección Técnica revisó cada uno de los proyectos evaluados y sugirió unas modificaciones que fueron tomadas en cuenta en este ejercicio.

[18] Se seleccionaron para el análisis únicamente los proyectos que con corte a diciembre de 2016 estuvieran sin contratar o contratados y en ejecución.

temporalidad (no está atado a la vigencia del PGN) se determinó ajustar la medición de los indicadores de prioridad y desempeño como se muestra a continuación.[19]

Frente al indicador de desempeño, se construyeron dos grupos de indicadores: indicadores de ejecución o cumplimiento y de eficiencia. Para el primer caso, se estimaron indicadores de desempeño físico, financiero y de gestión. Como los proyectos no son por vigencias no hay un referente para evaluar el avance físico y financiero observado como en el caso de los proyectos PGN. En el segundo caso, se construyó una medida de brecha en la ejecución o de avance eficiente. En el Cuadro 18 se presentan los principales elementos, la metodología y fuentes de información del indicador de desempeño en el caso de regalías.

En cuanto a la prioridad (Cuadro 19), es importante anotar que los recursos de regalías no responden por principio necesariamente a políticas nacionales, sino a necesidades regionales, por lo que estos proyectos deben ser evaluados teniendo en cuenta esto. Similar a lo realizado para los recursos PGN, se construyeron tres grupos de indicadores: indicadores alineados con metas o estrategias nacionales, indicadores alineados con políticas territoriales y aquellos alineados con componente sectorial. A su vez, se definieron rangos para calificar la alineación con el respectivo documento de política o indicador. Para el primer caso, se estudiaron el Plan Nacional de Desarrollo y los Acuerdos de Paz. Para el segundo caso, se tomó el respectivo Plan de Desarrollo Departamental y se adaptó el sistema de evaluación por puntajes que realiza el DNP.[20] En el tercer caso, se tomó en cuentas el Plan Estratégico Sectorial y las líneas programáticas indicativas que determina la Comisión Rectora del SGR.

[19] En este paso fue muy importante la interacción con las dependencias a cargo del SGR, quienes sugirieron modificar los indicadores que se venían utilizando para los recursos PGN. Particularmente, porque la combinación de las dos fuentes en una misma clasificación no es compatible por cuanto cada una tiene su propia dinámica.

[20] Aunque no se puede aplicar directamente el sistema de evaluación por puntajes que realiza el DNP, dado que de los 28 proyectos solo 2 cuentan con la evaluación (el sistema comenzó en 2015), se utilizan algunos de los elementos y se evalúa por parte del equipo consultor (ver ficha construida para la evaluación en el Anexo 6). El Sistema de evaluación por puntajes es una herramienta "diseñada para facilitar y apoyar la toma de decisiones desde la selección, viabilización, priorización y aprobación de los proyectos de inversión financiables con recursos del Sistema General de Regalías". Este puntaje funciona como una recomendación para la aprobación de los proyectos en los OCAD, de acuerdo con el cumplimiento de 4 elementos básicos: i) cierre de brechas, ii) monto del proyecto, iii) impacto territorial y iv) concurrencia de fuentes. El puntaje mínimo para que el proyecto pueda ser considerado por el OCAD es de 40 puntos (en una escala de 0-100 puntos).

Cuadro 18. Elementos, metodología y fuentes de información para construir el indicador de desempeño para proyectos de regalías

Variable de análisis	Tipo de indicador	Indicador	Descripción o Cálculo	Peso	Tipo de calificación	Calificación (para cada vigencia)	Fuente
Desempeño	Ejecución o cumplimiento	Desempeño físico	(30%) Contratación oportuna (50%) Cumplimiento plazo inicial (20%) Cumplimiento programado última actualización	40%	0-3	0 menor a 30% 1 mayor o igual a 30% y menor a 60% 2 mayor o igual a 60% y menor a 90% 3 mayor o igual a 90%	IGPR-DNP
		Desempeño financiero	Cumplimiento presupuesto inicial	40%	0-3	0 menor a 30% 1 mayor o igual a 30% y menor a 60% 2 mayor o igual a 60% y menor a 90% 3 mayor o igual a 90%	IGPR-DNP
		Desempeño gestión	(70%) Promedio indicadores de transparencia (30%) Promedio indicadores de intervenciones del SMSCE	10%	0-3	0 menor a 30% 1 mayor o igual a 30% y menor a 60% 2 mayor o igual a 60% y menor a 90% 3 mayor o igual a 90%	IGPR-DNP
	Eficiencia	Brecha ejecución	(Avance financiero observado) - (Avance financiero eficiente o ajustado por anticipo = 30 + 0.7*Avance físico)	10%	0-3	3 menor o igual a 10% 2 mayor a 10% y menor o igual a 20% 1 mayor a 20% y menor o igual a 30% 0 mayor 30%	IGPR-DNP

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 19. Elementos, metodología de cálculo y fuentes de información del indicador de prioridad para proyectos de regalías

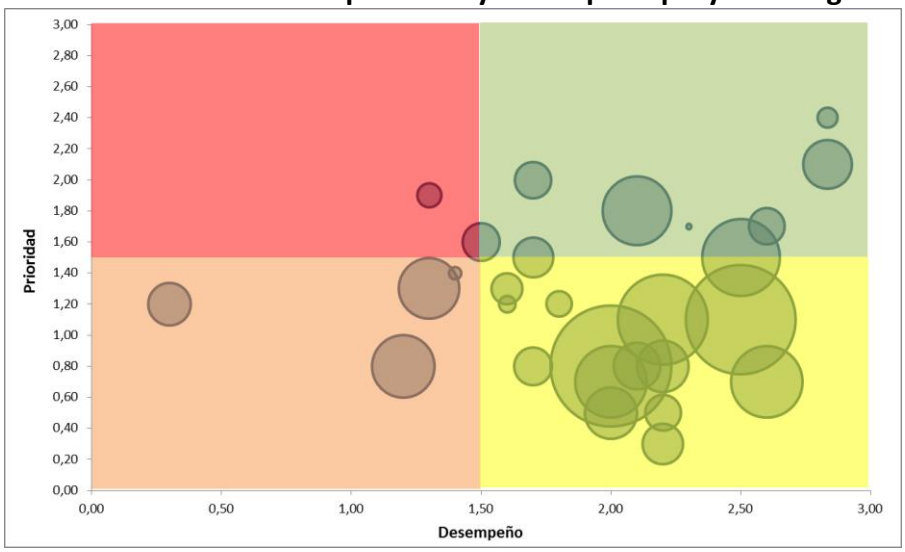
Variable de análisis	Tipo de indicador	Indicador	Descripción o Cálculo	Peso	Tipo de calificación	Calificación (para cada vigencia)	Fuente
Prioridad	Políticas Nacionales	Plan Nacional de Desarrollo	Alineación con el respectivo indicador	20%	0-3	0 no le pega a ninguna meta 1 le pega indirectamente a una meta 2 le pega directamente a una meta 3 le pega directamente a 2 o más metas	PND
		Posconflicto		10%	0-3	0 nula alineación con compromisos 1 baja alineación con compromisos 2 media alineación con compromisos 3 alta alineación con compromisos	Presidencia-DNP
	Políticas Territoriales	Plan Departamental de Desarrollo		30%	0-3	0 no le pega a ninguna meta 1 le pega indirectamente a una meta 2 le pega directamente a una meta 3 le pega directamente a 2 o más metas	Departamentos
		Evaluación por puntajes		20%	0-3	3 mayor o igual a 80% 2 mayor o igual a 60% y menor a 80% 1 mayor o igual a 40% y menor a 60% 0 menor a 40%	Equipo consultor
	Sectoriales	Plan Estratégico Sectorial		10%	0-3	0 no le pega a ninguna estrategia 1 le pega indirectamente a una estrategia 2 le pega directamente a una estrategias 3 le pega directamente a 2 o más estrategias	MinCIT
		Líneas programáticas indicativas		10%	0-3	0 nula alineación con PoR 1 baja alineación con PoR 2 media alineación con PoR 3 alta alineación con PoR	SGR-DNP

Fuente: Elaboración propia.

A partir de la aplicación de la escala de calificación definida por el equipo consultor, se realizó una calificación de cada uno de los proyectos de regalías como se muestra en el Gráfico 15. La gran mayoría de los proyectos presentan un buen desempeño, lo que no

ocurre con el indicador de prioridad. Esto último puede estar relacionado con una focalización más territorial de los proyectos que no responden necesariamente a políticas nacionales (PND, PES, posconflicto), a pesar de que estos, en principio, deberían estar relacionados.

Gráfico 15. Evaluación de prioridad y desempeño proyectos regalías



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el resultado de las mesas operativas.

A continuación, se presenta una tabla resumen en la que se indica el número de unidades de análisis (UA) y el presupuesto asociado en cada uno de los cuadrantes para la totalidad de los recursos PGN analizados (inversión y transferencias de capital):

Cuadro 20. Clasificación de los proyectos y recursos del SGR analizados

	Bajo Desempeño (a)	Alto Desempeño
Alta Prioridad	1 UA $0.89 mil millones	9 UA $28.8 mil millones
Baja Prioridad	4 UA $14.3 mil millones	14 UA $88.2 mil millones

Fuente: Elaboración propia.

3. Algunas consideraciones generales sobre los recursos de inversión del SGR

Los requisitos generales y sectoriales para la viabilización de los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías están consagrados en el Acuerdo 038 de 2016 de la Comisión Rectora. Los proyectos deben cumplir con unos requisitos generales y sectoriales que son verificados por la Secretaría Técnica del OCAD; si no cumple con estos requisitos los proyectos no pasan para aprobación. Dentro de estos se encuentra el Sistema de Evaluación por Puntajes, que es aplicado para cada proyecto por parte de las secretarías técnicas de los OCAD y que establece un puntaje mínimo para ser considerado para aprobación. No obstante, dentro de las discusiones se señala que se cambian frecuentemente las reglas de juego de la Comisión, las cuales son avaladas por las mismas entidades territoriales, dificultando el acompañamiento efectivo de los proyectos por parte del Gobierno Nacional.

Aunque el DNP (en cabeza de la Dirección de Inversiones) apoya –cuando se lo solicitan– técnicamente a las entidades territoriales desde la estructuración de la idea, con el fin de que se formulen los proyectos con el rigor técnico que exige el sistema, esto no ocurre para todos los proyectos (o al menos no era la regla para proyectos antes del 2015). Esto es un problema cuando existen proyectos mal estructurados o mal priorizados dentro del sistema, porque al momento de votar los proyectos en los OCAD (aun cumpliendo los requisitos mínimos) el Gobierno Nacional se enfrenta a un escenario desfavorable de 2 a 1, es decir frente a los delegados de las entidades territoriales. En ese sentido, es importante avanzar significativamente en el acompañamiento para que lleguen proyectos con la calidad necesaria y garantizar una mejor ejecución y priorización. Un aspecto a considerar es la posibilidad de generar incentivos como los *proyectos tipo*, a través de políticas de cofinanciación, para que haya una mejor estructuración de los mismos,

Un aspecto relevante es que todos los proyectos deberían tener concepto previo del sector presupuestal, sin la necesidad de que este sea vinculante para el gobierno local. Aunque el concepto por parte de los sectores no es obligatorio para los proyectos de única fuente, si lo es –y es vinculante– para los proyectos cofinanciados con Presupuesto General de la Nación. Esto permitiría tener una mejor priorización de los recursos del sistema, así como la posibilidad de construir sinergias entre los diferentes recursos o ejecutores que mejore la calidad y pertinencia en la entrega de bienes y servicios.

Por ejemplo, para los proyectos que están dentro del Sector Comercio, Industria y Turismo, buena parte de los gobiernos locales tienen la concepción de que la infraestructura *per se* es turismo. Cuando se deberían buscar alianzas con otras organizaciones (*e.g.*, agencias de viajes) con el fin de efectivamente conseguir el objetivo para el cual fueron destinados los recursos. Parte de esto se podría resolver con un acompañamiento desde los planes de desarrollo local, que permita priorizar mejor las inversiones y necesidades. Un efecto de

esto es que como cada año los OCAD escogen cinco sectores presupuestales sobre los cuales se priorizarán los proyectos, lo que incide en el sistema de evaluación por puntajes, la definición de los sectores puede estar más alineada con las verdaderas necesidades de los entes territoriales.

Por otro lado, el papel de las Comisiones Regionales de Competitividad es fundamental en la formulación e implementación de los proyectos con recursos del SGR. Hoy en día parecería no estar cumpliendo su rol consultivo de las entidades territoriales, y dado que estas en principio están coordinadas con los programas del MinCIT, un rol más activo es fundamental. Esto podría fortalecer el proceso de construcción colectiva de los proyectos que se viene realizando en regalías, lo que genera un empoderamiento de la comunidad. No debemos olvidar que la capacidad instalada (el recurso humano) se encuentra principalmente en el territorio y no necesariamente en la dirigencia territorial.

Frente al tema de la sostenibilidad de los proyectos, a pesar de que el sistema viene madurando año a año, se hace mucho énfasis en fortalecer la planeación territorial para minimizar los riesgos asociados con el mantenimiento de la obra. Aunque se pueden hacer modificaciones a los valores de los proyectos de regalías después de aprobados (máximo de hasta un 20% del valor inicial con recursos SGR por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito debidamente justificado), las entidades en muchos casos buscan otras fuentes para suplir los faltantes si el desfase es mayor. Esto puede comprometer otras fuentes de recursos de los gobiernos locales. Generar un entendimiento sobre el proyecto (obra) pero a su vez sobre la funcionalidad (dotación) y los compromisos de recursos requeridos año a año para el sostenimiento es fundamental.

Por último, consideramos que este análisis, aunque general y con limitaciones técnicas, puede ser un insumo para la labor de la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP, dentro de la caracterización territorial que hace esta. Este análisis puede ayudar en la toma de decisiones en los OCAD con el fin de mejorar las inversiones con recursos del sistema. A su vez, destacamos que el sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de los proyectos de regalías está más avanzado que aquel para los proyectos PGN. Este puede ser un referente para mejorar el sistema se seguimiento actual de los recursos presupuestales.

VIII. Aspectos relevantes del proceso presupuestal evidenciados en las mesas operativas

Teniendo en cuenta las discusiones abiertas y constructivas del equipo de Fedesarrollo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el DNP, nos pareció útil tomar algo de distancia de los temas detallados, de cada uno de los programas y proyectos analizados, y tratar de extraer los grandes aspectos que impactan el proceso presupuestal de este sector, y que podrían aportar a la discusión del diagnóstico del proceso presupuestal de otros sectores, y por esta vía, al ejercicio que hace año tras año el Gobierno Nacional desde el DNP y MinHacienda.

De acuerdo con el análisis del presupuesto del Ministerio de Comercio se observa que la clasificación presupuestaria del sector es consistente con los sistemas de codificación que se utilizan para definir tanto las transacciones de ingreso como las transacciones de gasto en las etapas de planificación presupuestaria, aprobación presupuestaria y ejecución presupuestaria.

4. Proyectos bolsa y patrimonios autónomos

El tema de los patrimonios autónomos y las limitaciones que ello implica para la planeación, formulación, ejecución y seguimiento presupuestal es importante en el caso del sector Comercio, Industria y Turismo.

El Estatuto Orgánico de Presupuesto está regido por el principio de anualidad, es decir, la ejecución del presupuesto comienza el primero de enero y culmina el 31 de diciembre. En la ejecución los recursos siguen un ciclo que tiene cuatro momentos, todos ellos en la misma vigencia. Existen, sin embargo, las figuras de las reservas y vigencias futuras, que, bajo ciertas circunstancias, permiten que la ejecución de los recursos se dé en la siguiente –o siguientes vigencias–, respectivamente. No obstante, aún con estos dos mecanismos que permiten, por decirlo así la anualidad del presupuesto, el principio impone rigideces para aquellos programas o proyectos que toman más de una vigencia para ejecutarse.

A pesar de que esta rigidez ha sido identificada de tiempo atrás, la discusión acerca de transitar de una presupuestación anual a una plurianual que flexibilice la ejecución de los recursos no ha avanzado como se esperaría.

Ello ha llevado a crear mecanismos a través de los cuales se manejan recursos del presupuesto de manera más flexible; flexibilidad que a veces puede resultar necesaria, pero que dificulta el seguimiento y el control a la ejecución presupuestal, no sólo por parte del Ministerio de Hacienda, sino también del ministerio sectorial. Ese es el caso de los patrimonios autónomos. Aunque no es un tema exclusivo del sector Comercio, Industria y

Turismo, dada la importancia en el monto total de su presupuesto, nos parece importante ahondar en su análisis.

En efecto, un monto importante de los recursos asignados al sector se maneja a través de patrimonios autónomos. Estos son los recursos asignados a Procolombia, Bancoldex e iNNpulsa, a través de transferencias de capital, y a Fontur, al PTP, al Programa de Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, y a la política de generación de ingresos para grupos de especial protección constitucional, como proyectos de inversión. Los recursos asignados a patrimonios autónomos en su totalidad como proyectos de inversión ascienden a $170.438.000.000 representando el 52,1% de los recursos de inversión del sector y el 90,4% de los asignados al MinCIT. Por su parte, de los recursos de las transferencias de capital la totalidad constituye patrimonios autónomos.

Se identificaron varios problemas en las mesas de discusión, aunque en general todos se derivan de la asimetría que existe entre las normas que rigen el Presupuesto General y las que recaen sobre los recursos manejados a través de los patrimonios autónomos.

A. Limitaciones para el seguimiento a la ejecución después de haber transferido los recursos a los patrimonios

Dentro de la normatividad y el principio de anualidad que rige al Presupuesto Nacional, una vez el Ministerio de Comercio traslada los recursos a los patrimonios autónomos de Fiducoldex,[21] la norma presupuestal considera que esa transferencia queda ejecutada al 100% (así queda registrado en el SIIF). Pero una vez en los patrimonios, el Ministerio de Hacienda y el del respectivo sector no cuentan con la información necesaria para conocer cómo se gastan esos recursos en programas y proyectos.

A diferencia de los proyectos de inversión, en donde la información de la cadena de valor registrada en el BPIN y el SPI exigidos por el DNP, permiten identificar metas, actividades, productos, beneficiarios y avance físico y financiero de manera detallada y por vigencias, en el caso de las transferencias de capital del presupuesto de este sector, ni el Ministerio de Comercio, ni el de Hacienda pueden hacer este seguimiento. Si bien Procolombia, iNNpulsa, Fontur y el PTP en principio deberían tener toda esta información organizada y hacer el respectivo control, no encuentran obligación en la norma para revelarla al Ministerio de Comercio, ni tampoco al Ministerio de Hacienda que es la entidad que asigna los recursos de funcionamiento.

[21] La administración por parte de Fiducoldex es reciente (a partir de la presente vigencia), ya que tradicionalmente había sido adelantada por Bancoldex.

Consciente de que estos patrimonios representan una parte importante de su presupuesto y que resulta fundamental hacer seguimiento a la consistencia entre la orientación de los recursos y las prioridades metas del PND y sectoriales, ni tampoco a su desempeño en términos de ejecución física y financiera, la Oficina de Planeación del Ministerio está haciendo un gran esfuerzo para levantar esta información retrospectivamente y poder hacer el seguimiento a los programas y proyectos financiados con esos recursos. En consecuencia, para el trabajo desarrollado en el marco de esta consultoría ha resultado difícil construir los indicadores de eficiencia y de prioridad.[22]

B. Dificultad en el seguimiento a la ejecución por ausencia de temporalidad

Así mismo, hay una asimetría o divorcio entre la forma como se reporta la ejecución de los recursos del Presupuesto y de los patrimonios autónomos. En el ejercicio presupuestal hay una dimensión temporal mientras en los patrimonios autónomos esta dimensión no existe.

El ejercicio presupuestal en Colombia tiene cuatro momentos en una vigencia, la apropiación, el compromiso, la obligación y el pago. Cuando la apropiación no se convierte en compromiso, se dice que hay una pérdida de apropiación. No obstante, aun cuando se comprometen los recursos, el bien o servicio contratado puede entregarse o no a la entidad contratante. Si al final del año aún no se ha entregado el bien o servicio, este rubro queda como una reserva y seguirá ejecutándose en el año que sigue. Ahora bien, cuando se ha entregado, se procede a pagar al proveedor, o de lo contrario queda en cuentas por pagar. Todo ello queda registrado para cada rubro del Presupuesto en el SIIF.

Esta temporalidad no se aplica en la ejecución de los recursos de los patrimonios autónomos. Estos operan a través de las llamadas *escrituras públicas*, *resoluciones* y los *otros si* a las mismas. Cada año, el Ministerio suscribe una escritura pública mediante la cual traslada los recursos a los patrimonios (estos pueden ser sujetos de otro sí en la vigencia). Ello, junto con el hecho que no se tiene información detallada de a dónde van los recursos, si están respondiendo a las prioridades del sector y del gobierno, si se están manejando de

[22] De acuerdo con las mesas operativas realizadas con los patrimonios autónomos, sus representantes manifestaron que ProColombia, iNNpulsa y Bancoldex cuentan con metas SINERGI y están debidamente documentadas e informadas en este sistema que da cuenta de las principales metas de Gobierno. Adicionalmente, dentro del Plan Sectorial también cuentan con metas e indicadores que son sujeto de revisión periódica por parte del MinCIT, de tal manera que están informando obligatoriamente a través de estas herramientas los resultados de su gestión. No obstante, si bien los indicadores de Sinergia dan cuenta del número de beneficiarios de sus operaciones, no hay forma de conocer la ejecución de los recursos frente a lo programado.

manera eficiente y si están cumpliendo con las metas establecidas por vigencia, hacen muy difícil evaluar la verdadera ejecución de los recursos en estos patrimonios.

En las mesas se discutieron varios casos en los cuales las *escrituras* no se cierran en la respectiva vigencia en curso, sino que quedan abiertas hasta cuando los recursos se acaban, además porque en muchas ocasiones por ausencia de PAC, los recursos son girados al Ministerio por parte del Tesoro Nacional al finalizar el año. Por ello, en numerosos casos todavía hay recursos de *escrituras* de años anteriores que se están ejecutando en la actual vigencia (por ejemplo, recursos de escrituras de vigencias anteriores que se seguían ejecutando en 2016). De esta manera, ese divorcio que hay entre la forma de reportar la ejecución del Presupuesto y de los recursos de los patrimonios genera ineficiencias en la labor de seguimiento del presupuesto. Desde el punto de vista económico y financiero, ello también implica una ineficiencia, en la medida en que los recursos pueden quedarse "quietos en los patrimonios" por tiempos largos, con un costo de oportunidad para el presupuesto agregado y la política fiscal, dado que estos no se pueden usar para satisfacer otras necesidades.

Debe anotarse que recientemente se tomó una medida tendiente a disminuir el retraso en la ejecución de los recursos de algunos de estos programas. Esta consistió en trasladar los recursos a un patrimonio autónomo en Fiducoldex, en vez de entregarlos en administración a Bancoldex. Este cambio no es trivial en la medida en que Bancoldex debe supeditarse a toda la regulación en materia crediticia impuesta por la Superintendencia Financiera, ello se traducía en mayores trámites y tiempos para ejecutar los recursos por parte del programa. Por ser un patrimonio autónomo en Fiducoldex, la exigencia de trámites es menor y los tiempos se acortan, de manera que los recursos se ejecutan de manera más flexible. No obstante, es importante anotar que sigue existiendo supervisión del uso de los recursos en manos del comité fiduciario.

C. Aspectos particulares de FONTUR

El Fondo Nacional de Turismo, es un PATRIMONIO AUTÓNOMO del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, creada para el manejo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal, la cual se debe destinar a la promoción y competitividad del turismo, el manejo de estos recursos debe ceñirse a los lineamientos de la política turística definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Los recursos provenientes del impuesto al turismo se destinarán a su promoción y competitividad y su ejecución se hará a través de Procolombia para la promoción internacional, y con la entidad Administradora del Fondo Nacional de Turismo para la promoción interna y la competitividad.

La ausencia de la temporalidad en la ejecución de los recursos orientados a Fontur y las medidas adoptadas por el Ministerio de Hacienda, cuya intención era obtener información sobre la ejecución de sus programas, no parece ser óptima. En efecto, el Ministerio de Hacienda le exige a Fontur informar anualmente sobre cómo va la ejecución de los recursos teniendo en cuenta que tiene varias fuentes de ingresos entre las que se encuentra la contribución parafiscal que no ingresa al Presupuesto General de la Nación, por tanto el seguimiento al Fontur es parcial Además, con el fin de tender hacia una homologación parcial e introducirle algo de temporalidad a la ejecución de los recursos, el SPI no le permite registrar a Fontur la ejecución de la vigencia en curso y la siguiente.

De acuerdo con lo discutido en la mesa, esta medida tiene varias limitaciones. En primer lugar, dado que Fontur maneja unidad de caja, hace un reporte agregado y que además no diferencia entre lo ejecutado con recursos públicos y los ejecutados con cofinanciación. En segundo lugar, si un proyecto que financia Fontur tiene una duración mayor a dos años, la ejecución de los siguientes años no queda registrada en el SPI, a pesar de que el Ministerio viene haciéndole seguimiento, impidiendo capturar la información real en los sistemas del Estado durante la vida del mismo.

D. Recomendaciones

En las mesas se discutieron algunas alternativas al respecto, que de acuerdo con los técnicos del Ministerio de Comercio y del DNP, podrían ayudar corregir estas limitaciones:

a. **En el caso de las transferencias de capital.** Una primera opción es que, dado que estos recursos están orientados en principio al desarrollo de programas o proyectos de inversión, deberían poder tratarse como tal, lo cual requiere un cambio de ley. Al convertirse en proyectos de inversión quedan sujetos a todos los requisitos de información que exige el DNP a través del SPI, mejorando la labor de seguimiento.

   La segunda opción es mantenerlas como transferencias de capital, pero obligándolas a cumplir con los requisitos de información que exige el DNP a cualquier proyecto de inversión. En ese orden el Ministerio debe fortalecer el control administrativo que le corresponde, construyendo las herramientas que considere oportunas para realizar el seguimiento, tales como aplicativos para el registro de información en periodos más cortos, guías, manuales operativos y demás lineamientos a los administradores de los Patrimonios autónomos, tomando como insumo o base las metodologías que el Gobierno Nacional ha consolidado en las instancias de seguimiento, *vgr*. DNP, MINHACIENDA, y de esta manera responder a las expectativas de información deseable por todas las instancias que la requieran.

La tercera opción discutida es establecer la obligatoriedad de hacer un reporte periódico con información detallada sobre ejecución financiera y física por proyectos y sub proyectos en cada programa, como requisito para acceder a desembolsos posteriores del Presupuesto. Esta exigencia no parece inusual y es lo que parece suceder en otros países. En varios países, la tendencia es a asignar recursos a las entidades para que ellos los distribuyan de manera flexible, claro, respondiendo a las metas y objetivos que tenga el sector y el Gobierno. No obstante, por lo regular se exige periódicamente entregar un reporte detallado de la distribución y ejecución de los recursos. Creemos que el esfuerzo que hace el Ministerio de Comercio para reconstruir la historia de la ejecución de estos patrimonios es muy útil, pero puede ser una carga adicional y perder el impulso en el tiempo al no quedar formalmente institucionalizado. El patrimonio tiene toda la información y lo puede hacer de manera más eficiente.

b. **En el caso específico de FONTUR**, una alternativa que se discutió es que Fontur se considere como un Fondo Cuenta o Especial y le aplique la normatividad presupuestal respectiva. No obstante, ello requiere un cambio de ley y probablemente modificaciones institucionales y organizacionales dentro de Fontur.[23]

   Valdría la pena profundizar sobre esta posibilidad pues permitiría corregir varias de las limitaciones comentadas. De todas maneras, en el corto plazo, podría pensarse en exigir a Fontur elaborar un Plan Estratégico Anual y la elaboración y presentación de reportes detallados, con metas individuales por proyecto y su respectivo seguimiento físico y financiero, y separando lo ejecutado con cargo a recursos públicos de los ejecutado con recursos de cofinanciación.

c. Dentro de las recomendaciones de modificación de la estructura del sector, es necesario revisar la naturaleza jurídica de Artesanías de Colombia. Tanto la DIFP-DNP como el equipo de Fedesarrollo consideran que la naturaleza jurídica que la define como una sociedad de economía mixta del orden nacional, sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, es muy posible que influya cuando de asignación presupuestal se refiere teniendo en cuenta que como empresa debe hacer gestión para generación de recursos propios que fortalezcan la misionalidad de la entidad. Se debe acompañar el estudio que está realizando el Ministerio de Hacienda actualmente, donde se está analizando el caso de varias

[23] Esto podría presentarse en el marco de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo del próximo periodo.

entidades entre ellas Artesanías, que teniendo el régimen de empresa Industrial y Comercial del Estado es o no viable (financiera y administrativamente) para la nación y pueda pensarse en cambiar su naturaleza jurídica.

5. Recursos otorgados a proyectos o iniciativas a través de mecanismos de demanda: el caso del PTP, de FONTUR y de iNNpulsa

Una vez en los patrimonios autónomos, los recursos se asignan a las diferentes iniciativas a través de mecanismos de demanda (convocatorias). Existe la institucionalidad respectiva que dicta los lineamientos para presentar proyectos y comités en donde se evalúan y se asignan los recursos. En estos comités participan el Ministerio de Comercio y las cabezas de los programas.

No obstante, dada la diversidad y heterogeneidad de los proyectos presentados y aprobados, resulta difícil establecer indicadores únicos dentro de cada uno de los programas para medir la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos y su impacto en las empresas y por esta vía en la economía.

Toda vez que a estos programas se orientan una porción importante del presupuesto del sector, tanto el Ministerio como el DNP, encuentran necesario, lograr cierta homogeneización de los proyectos, para poder evaluarlos y hacerles seguimiento de manera más eficiente, especialmente cuando emplean diferentes fuentes de recursos.

A partir de la vigencia actual el Departamento Nacional de Planeación soportado en la Resolución 4788 de 2016, “Por la cual se dictan los lineamientos para el registro de la información de la inversión pública de las entidades territoriales”, dispone el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) como la herramienta para el registro de la información de la inversión pública de las entidades territoriales, el cual debe ser utilizado por las Secretarías de Planeación o quien haga sus veces, para registrar la información de los proyectos de inversión pública, incluyendo los que se encuentren en ejecución, independientemente de la fuente de financiación, a saber: recursos propios de las entidades territoriales, recursos del Sistema General de Participaciones, Recursos de Regalías, Recursos del Presupuesto General de la Nación. Esto es lo que se constituye hoy como el Banco Único de proyectos.

Estos proyectos que se están analizando y que tienen por objeto cofinanciar proyectos y/o iniciativas en el territorio, debe adoptarse por parte del Ministerio de Comercio que las entidades territoriales soliciten partidas del PGN a través del Banco único de proyectos y de esta manera garantizar un efectivo seguimiento, esto es consistente también con las

demandas técnicas y conceptuales de la Inversión Orientada a Resultados definida en el artículo 148 del Plan Nacional de Desarrollo, consolidando la información de la inversión pública del país, para la construcción de sólidos sistemas gubernamentales de evaluación de resultados, que den cuenta de la gestión de la inversión pública en todo el ciclo de la cadena de valor público incluido el eslabón de los resultados . El Banco Único de Programas y Proyectos de Inversión, está soportado en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas, SUIFP y cuando se habla de la inversión pública del país, se alude a la inversión realizada por todos los actores responsables del gasto público a nivel nacional y local y de todas las fuentes de financiación, a esto se le denomina inversión multinivel; y su consolidación inicia por contar con información estandarizada que permita su unificación e integración a través del Banco Único de Programas y Proyectos como una de las principales herramientas en la operativización de la inversión.

Una tercera posibilidad es adoptar el enfoque de *proyectos tipo* que ha venido desarrollando el DNP, a partir de la expedición del documento CONPES 3856 de 2016, especialmente en el caso de Fontur. Éste propone que a efectos de un mejor seguimiento presupuestal y de gestión, y con el fin de evitar las fragmentaciones que se presentan en la actualidad para este tipo de proyectos, se dividiesen los proyectos de inversión por objetivos o líneas programáticas, más no por fuente de financiación. Por ejemplo, en el caso de Fontur podría pensarse en cuatro tipos de proyectos, uno por cada una de las líneas que hoy son objeto de financiación: competitividad, infraestructura, promoción y mercadeo, y una cuarta que dé cuenta de los recursos que se destinan a la operación y mantenimiento de los sistemas de información sectorial (esquema SITUR-CITUR).

6. *Las distorsiones que podrían estar generando las restricciones impuestas por los límites de la Ley 617 del 2000*

La Ley 617 establece a las entidades públicas una restricción al crecimiento de sus gastos corrientes. Esta restricción se fija en relación con sus ingresos corrientes.

Si bien esta ley fue fundamental para avanzar en el saneamiento fiscal, especialmente en las entidades territoriales, durante la crisis de finales de los años 90, este aspecto particular de los límites podría estar generando distorsiones en el ejercicio presupuestal y por lo tanto podría ser conveniente un tema de estudio profundo en relación con estos límites.

En el caso particular del sector, en las mesas surgió de manera reiterada la restricción que impone la Ley 617 en el ejercicio presupuestal de las entidades que componen el sector, lo

cual las lleva a incluir gastos corrientes que les son necesarios en los rubros de transferencias y de inversión.

Por otra parte, resulta claro que los programas financiados con transferencias y los proyectos de inversión requieren de personal (y otros gastos corrientes) para desarrollarse, especialmente en los casos en los que estos se orientan a producir servicios (frente a bienes) para las empresas o las personas, como es el caso de varios proyectos y programas del Ministerio de Comercio. No obstante, existe la impresión desde el DNP que el componente de servicios personales de estos programas y proyectos de inversión es elevado, generando inquietudes sobre el monto de recursos que realmente se están orientando al apoyo a las empresas y que son los que generan impacto en el desarrollo productivo del país.

Así mismo, y por la misma razón, en los ejercicios de revisión de los indicadores de prioridad y desempeño, se identificaron gastos que no deberían estar clasificados en el rubro de inversión sino de funcionamiento, por ejemplo, aquellos que van orientados a la formación/capacitación de los funcionarios o aquellos relacionados con la normatividad de Gobierno en Línea, incluida en el PND. Esta debilidad en la presupuestación ha llevado a las entidades a tener que apalancar con recursos de inversión este tipo de gastos recurrentes, lo que restringe los recursos de los proyectos de inversión de las entidades.

La inquietud que surge al respecto es si los límites impuestos por la Ley 617 están generando distorsiones en el ejercicio presupuestal, al llevar a las entidades públicas a clasificar gastos corrientes como gastos de inversión.

Creemos que este tema amerita un estudio más profundo, que escapa al propósito de este trabajo.

7. Duplicidades, fragmentaciones y traslapos

Las duplicidades y traslapos, y varias fragmentaciones, identificadas en las mesas operativas (Cuadro 12), de los cuales el Ministerio de Comercio es consciente y, de hecho, está buscando corregir, introducen ineficiencias en el uso de los recursos del sector. Adicionalmente, estas correcciones podrían implicar una liberación de recursos que se podrían reasignar a otros proyectos estratégicos del sector. Estos problemas se identificaron principalmente en Fontur y en los diferentes programas orientados a la formalización y fortalecimiento empresarial.

La justificación en algunos casos, que puede ser válida, es que es preciso desarrollar programas diferenciados en la medida en que algunos, si bien tienen propósitos y

actividades similares, benefician grupos de beneficiarios diferentes o bien porque las fuentes de financiación de los mismos son distintas. Uno de los problemas evidenciados en las mesas es que varios de los proyectos se extienden en su horizonte sin reformularse. Eso ocasiona que se tengan un número mayor de objetivos de los que efectivamente cuentan con apropiación (aquellos que están realmente en funcionamiento), generando problemas de duplicidades o traslapos con otros proyectos, así como de eficiencia y alineación con el propósito inicial del proyecto.

No obstante, desde el punto de vista del ejercicio presupuestal, es preciso reflexionar si cuando las fuentes de financiación son diferentes, es mejor desarrollar programas o proyectos distintos o unificarlos en uno solo. Así mismo, desde el punto de vista conceptual, la línea divisoria entre formalización y emprendimiento o entre productividad e innovación puede ser de alguna manera difícil de establecer. Podría resultar más eficiente manejar un solo proyecto orientado a la formalización, productividad y desarrollo empresarial.

Sin embargo, corregir eventuales duplicidades, fragmentaciones y traslapos no solamente es eficiente desde el punto de vista presupuestal. Ello puede generar una apreciación positiva por parte de los empresarios y expertos que percibirían pocos programas grandes, con buen diseño, que evita duplicidades, fragmentaciones y traslapos y que busca cubrir las necesidades de apoyo a las empresas que requieren de una intervención pública. Esto podría tener mayor impacto que numerosos proyectos, con duplicidades, fragmentaciones y traslapos entre ellos, lo cual merma la eficiencia en el uso de los recursos y el impacto en la economía.

IX. Lecciones aprendidas de las mesas y recomendaciones finales

En el marco de las mesas operativas, la interacción con los jefes de las Oficinas Asesoras de Planeación de cada entidad fue enriquecedora para los actores presentes y facilitó el ejercicio. El conocimiento de los jefes de planeación en particular permitió evidenciar las limitaciones relacionadas con el ciclo presupuestal, con la formulación de proyectos y, en especial, con el análisis estratégico del gasto público del sector. La discusión fue eminentemente técnica y basada en criterios objetivos.

Especialmente se debe destacar el compromiso de parte de la oficina de planeación del MinCIT, como cabeza de sector. Esto facilitó un diálogo fluido y bastante franco tanto con las direcciones técnicas al interior del Ministerio como con los jefes de planeación de las entidades adscritas y vinculadas.

No obstante, parece importante señalar algunos aspectos dificultaron el trabajo y restringieron el alcance de la revisión, y que vislumbrar algunas soluciones a los mismos contribuye positivamente al ejercicio de revisiones de gasto en el futuro. Los principales aspectos enfrentados durante el proceso fueron los siguientes:

a. No hubo la oportunidad de tener una reunión de mandato con la Ministra (cabeza del sector) o los viceministros para establecer desde un comienzo las prioridades del sector y en algunos casos esto implicó, no sólo que esto no permitió una revisión más estratégica del sector, sino que las discusiones se extendieran en muchos casos. No obstante, ello también pudo haber contribuido a que los técnicos proveyeran mucha información relevante para entender las diferentes problemáticas, como se señaló antes. No obstante, lo anterior genera cierta incertidumbre respecto de los compromisos a los que se pueda llegar en la mesa de decisiones e implementación, en donde puede darse el caso que se vinculen nuevos actores sin suficiente información respecto al trabajo adelantado.

b. La información enviada por el DNP al equipo consultor estaba en algunos casos desactualizada, lo que implicó en estos casos realizar doble trabajo para verificar y actualizar la información. A su vez, el envío en varias ocasiones de la misma información implicó que el proceso de consolidación de los datos tomara más tiempo del que se había planificado, retrasando el acercamiento con las entidades y los diferentes equipos del DNP.

c. Se detectaron algunas deficiencias en la medición de indicadores del SPI (por ejemplo, la medición de avance físico solo tiene en cuenta los indicadores automáticos y no los BIS que son los que registran algunas dependencias), lo cual generó discusiones largas y limitó el análisis.

d. Si bien el RIEPI se convierte en una herramienta importante para el ejercicio, el hecho de incluirlo sin haber sido previamente socializado por el DNP con todas las entidades del sector dificultó la comprensión de la calificación de prioridad y generó discusiones innecesarias.

e. La inasistencia a las mesas operativas por parte del MHCP generó algunos vacíos en las discusiones en términos presupuestales y reglamentarios. Dada la utilidad del ejercicio, resulta absolutamente necesario que se integre como un actor protagónico y socio de DNP. Además, la no presencia del MHCP hace difícil asegurar que las decisiones a las que llega el ejercicio, especialmente en lo relacionado con

el gasto de funcionamiento que tiene una alta participación en el sector, sean efectivamente adoptadas.

f. En el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo" a veces se registran compromisos que no quedan estipulados explícitamente en la ley del PND, lo que legalmente le resta obligatoriedad al compromiso para su adopción durante la respectiva vigencia.[24] Esto genera en algunos casos discusión en torno a la flexibilidad o no del presupuesto. Por ejemplo, para el INM se estableció en las bases del PND que se deberá garantizar por tres años al menos el mismo monto de recursos por ser una institución naciente. Sin embargo, esto podría no llegarse a cumplir.

g. Recursos del sector provenientes de otras fuentes, por ejemplo, los parafiscales y multas, no hacen parte de los recursos analizados en el ejercicio porque no entran en PGN. Sin embargo, al ser recursos que hacen parte del sector y corresponden a un monto significativo del presupuesto de las entidades, puede limitar el alcance del ejercicio.

Dentro de las recomendaciones de modificación de la estructura del sector, es necesario revisar la naturaleza jurídica de Artesanías de Colombia. Tanto la DIFP-DNP como el equipo de Fedesarrollo consideran que la naturaleza jurídica que la define como una sociedad de economía mixta del orden nacional, sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, es muy posible que influya cuando de asignación presupuestal se refiere teniendo en cuenta que como empresa debe hacer gestión para generación de recursos propios que fortalezcan la misionalidad de la entidad. Se debe acompañar el estudio que está realizando el Ministerio de Hacienda actualmente, donde se está analizando el caso de varias entidades entre ellas Artesanías, que teniendo el régimen de empresa Industrial y Comercial del Estado es o no viable (financiera y administrativamente) para la nación y pueda pensarse en cambiar su naturaleza jurídica.

Finalmente, consideramos que el ejercicio de revisión de gasto para el sector refuerza de manera positiva las iniciativas de mejoramiento respecto de la calidad en la formulación y seguimiento de los proyectos de inversión que la Oficina Asesora de Planeación del Ministerio venía adelantando. En particular, los problemas de fragmentación, traslapo y duplicidades entre proyectos de inversión que son evidenciados en el presente análisis, en algunos casos ya se encontraban en proceso de reformulación por parte de las entidades o dependencias involucradas.

[24] Esto parece no ocurrir para el caso de las metas e indicadores, que aun estando en las bases del plan y no en la ley, son sujetas de seguimiento por parte del DNP en Sinergia.

X. Referencias

Banco Mundial (2016). *Manual para el diseño de revisiones de gasto de la inversión pública en Colombia*. Mimeo (para uso interno).

GAO (2015). *Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide*. GAO-15-49SP.

IGEES (2016). Spending Reviews in Ireland: Lessons for the Future. *Staff Papers*.

OECD (2011). 7th Annual Meeting: Typology and Implementation of Spending Reviews. *Discussion Paper*, GOV/PGC/SBO(2011).

XI. Anexos

Anexo 1. Breve revisión de la estrategia nacional y la sectorial para el sector de Comercio, Industria y Turismo

Un elemento fundamental de la revisión de gasto es identificar qué tanto se ajusta un programa/proyecto/rubro de gasto a las prioridades que el Gobierno Nacional y el sector mismo han establecido. La estrategia nacional se define en el Plan Nacional de Desarrollo. Por su parte, en el caso del sector Comercio, Industria y Turismo existe una estrategia sectorial que guía las acciones del Ministerio y de sus entidades adscritas y vinculadas.

1. Plan Nacional de Desarrollo – Relación con el Sector Comercio, Industria y Turismo

A continuación, se presentan de manera resumida las principales estrategias, objetivos generales y específicos del Sector Comercio Industria y Turismo planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018:

Estrategia 1. Competitividad e Infraestructura Estratégicas

Objetivo 1. Incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo

a. Internacionalizar los sectores productivos de bienes y servicios
b. Fortalecer las capacidades tecnológicas de las empresas
c. Racionalizar la regulación para la competitividad empresarial
d. Promover el desarrollo regional sostenible
e. Profundizar el financiamiento y la formalización empresarial
f. Incentivar el desarrollo de una economía naranja
g. Hacer los ajustes institucionales requeridos

Objetivo 2. Contribuir al desarrollo productivo y la solución de los desafíos sociales del país a través de la ciencia, tecnología e innovación

a. Promover el desarrollo científico, tecnológico y la innovación como motor del crecimiento empresarial y el emprendimiento
b. Generar una cultura que valore y gestione el conocimiento y la innovación

Objetivo 3. Promover las TIC como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad

a. Aplicaciones
b. Usuarios

Estrategia 2. Movilidad social

Objetivo 1. Garantizar los mínimos vitales y avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de la población en pobreza extrema para su efectiva inclusión social y productiva (Sistema de Promoción Social)

b. Incentivar la generación de ingresos de la población para superar la pobreza
   4. Emprendimiento cultural

Estrategia 3. Crecimiento verde

Objetivo 1: Avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono

a. Impulsar la transformación de sectores hacia sendas más eficientes y de bajo carbono
   - Cadenas de valor industriales eficientes
   - Turismo sostenible
   - Innovación y ecoinnovación

2. Plan Sectorial del sector Comercio, Industria y Turismo

A continuación, se presentan de manera resumida las principales estrategias e iniciativas, por comité, del Plan Estratégico del Sector Comercio Industria y Turismo, en su última actualización.

I. Comité de Comercio

Estrategia 1: Aumentar las exportaciones de bienes no minero energéticos y servicios

a. Remover barreras de acceso de la oferta de bienes de destinos priorizados
b. Profundización en materia de acceso a mercados
c. Desarrollo de mecanismos negociados
d. Profundización acuerdos comerciales
e. Lucha contra el comercio ilícito
f. Ampliar el número de usuarios de los Sistemas Especiales de Importación – Exportación y Sociedades de Comercialización Internacional
g. Diversificar mercados de destino de las exportaciones

Estrategia 2: Aumentar las exportaciones de servicios

a. Remover las barreras de acceso de la oferta de servicios en mercados de destino priorizados
b. Diversificar mercados de destino

Estrategia 3: Aumentar la inversión extranjera directa

a. Mejorar el clima de negocios para la IED

Estrategia 4: Facilitación del comercio

a. Elaborar estrategia sobre comercio ilícito en OMC
b. Facilitar los procedimientos de comercio exterior en los puertos y aeropuertos

Estrategia 5: Ejercicio y observancia de derechos y obligaciones de acuerdos comerciales internacionales

a. Solución de controversias de inversión
b. Mecanismos de defensa comercial
c. Cumplimiento de obligaciones internacionales

Estrategia 6: Promoción Internacional

a. Promoción de exportaciones e internacionalización
b. Promoción de Colombia como destino de inversión

II. Comité de Industria

Estrategia 1: Mentalidad y Cultura

a. Cambio de mentalidad y cultura de los colombianos
b. Foro Nacional de Productividad
c. Regiones Potentes 2017
d. Crecer Camp 2017
e. Programa de formación exportadora

Estrategia 2: Formalización y Legalidad

a. Formalización empresarial y de producto
b. Ventanilla Única Empresarial
c. Lucha contra el contrabando y la informalidad
d. Elaboración del proyecto de ley sobre SASD

Estrategia 3: Innovación y Emprendimiento

a. Impulso al emprendimiento
b. Fortalecimiento del ecosistema de emprendimiento regional – Redes o MiCITios
c. Apoyo emprendimiento con proyección Alianza Pacifico
d. Fomento de la innovación en Pymes y grandes empresas
e. Apoyo y fortalecimiento del sector artesanal

Estrategia 4: Inclusión Productiva

a. Programa Nacional de Microfranquicias
b. Programa de Inclusión en los Mercados
c. Programa de Comercialización de Productos de la Agricultura Familiar
d. Fortalecimiento productivo y empresarial a procesos económicos de grupos étnicos en Colombia
e. Mejoramiento de la competitividad del sector artesanal de la población vulnerable (desplazados, étnico, rom y afro)
f. Reconversión socio laboral de comerciantes informales de combustibles en zona de frontera
g. Diseño y la estructuración de un vehículo de inserción productiva e inclusión financiera

Estrategia 5: Transferencia de Conocimiento y Tecnología

a. Implementación de proyectos de desarrollo productivo
b. Escalamiento de la productividad
c. Centros de Desarrollo Empresarial
d. Programa de adecuación exportadora
e. Programa Mipyme Internacional
f. Mentor Exportador
g. Investigación y gestión de conocimiento para el sector artesanal
h. Gobierno corporativo para empresas que se atreven a crecer
i. Estrategia competitiva empresarial
j. Estructuración financiera para crecer
k. Promover la diversificación y sofisticación de las exportaciones colombianas
l. Proyectos empresariales identificados, conceptualizados y/o estructurados, que aprovechen oportunidades de sofisticación

Estrategia 6: Regulación y Calidad - Certificaciones

a. Certificación de calidad para exportaciones
b. Reglamentación del Estatuto del Consumidor
c. Implementación de buenas prácticas de producción normativa
d. Cooperación internacional para el fortalecimiento de la infraestructura nacional de la calidad
e. Sistema de Información Empresarial SIE Fase III
f. Establecer equivalencias para restitución de tierras
g. Programa para fortalecer las competencias técnicas en metrología enfocado a la academia
h. Fortalecimiento de las capacidades analíticas y científicas de los laboratorios nacionales para el desarrollo de inocuidad alimentaria

Estrategia 7: Capital Humano

a. Formación dual
b. Formación en productividad
c. Apoyo y fortalecimiento al sector artesanal

Estrategia 8: Financiamiento

a. Acceso de las Mipymes a nuevos mercados
b. Implementación de herramientas de inclusión financiera: garantías mobiliarias y factura electrónica
c. Desembolsos por 665.000 millones de pesos para aumentar la productividad de las microempresas

Estrategia 9: Encadenamientos

a. Emparejamiento de oferta y demanda de Mipymes y grandes empresas
b. Fortalecimiento de iniciativas clúster
c. Convenio PTP- MinAgricultura
d. Mejoramiento y generación de oportunidades comerciales para el sector artesanal colombiano

III. Comité de Turismo

Estrategia 1: Turismo Competitivo desde las Regiones

a. Corredores turísticos
b. Fortalecer productos turísticos de alto valor

Estrategia 2: Turismo Educado y Capacitado

a. Programa Colegios Amigos del Turismo
b. Bilingüismo

Estrategia 3: Turismo Seguro

a. Seguridad turística en los departamentos del país
b. Seguridad turística y ordenamiento de playas
c. Rutas seguras
d. Aumentar efectivos policías de turismo

Estrategia 4: Turismo Responsable

Estrategia 5: Turismo Formal y con reglas claras

a. Formalización turística

Estrategia 6: Turismo de Calidad

a. Certificación de Playas NTS-002
b. Certificación de Destinos Turísticos Sostenibles
c. Prestadores turísticos certificados en calidad y/o sostenibilidad

Estrategia 7: Turismo con más y mejor infraestructura

a. Infraestructura turística en las regiones

Estrategia 8: Fortalecimiento Empresarial

Estrategia 9: Información y Estadística Turística

Estrategia 10: TIC's e Innovación

Estrategia 11: Conectividad Aérea, Terrestre y Marítima

Estrategia 12: Transformación de territorios afectados por el conflicto a rutas turísticas de la paz

Estrategia 13: Promoción Turística Nacional

Estrategia 14: Promoción Turística Internacional

Anexo 2. Matriz resultante de la evaluación de prioridad y desempeño para proyectos de inversión PGN

Desempeño / Prioridad	Alto	Bajo[25]

[25] Aunque en el Gráfico 7 aparecen proyectos con bajo desempeño, estos corresponden a proyectos nuevos que no presentan calificación por lo que no se incluyen en el presente cuadro: 1) IMPLEMENTACIÓN EL MODELO MULTICANAL Y SUS COMPONENTES PARA MEJORAR LA ATENCIÓN AL CIUDADANO EN LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES NACIONAL; 2) FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS INTERNOS ORIENTADOS A LA ATENCION DE SITUACIONES ORIGINADAS POR MODALIDADES NO AUTORIZADAS DE CAPTACION MASIVA Y HABITUAL DE DINERO; 3) ADQUISICIÓN INMUEBLE BOGOTÁ.

Alta	ACTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE CLIMATIZACION DE LOS LABORATORIO DEL INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGÍA NACIONAL ADMINISTRACIÓN DEL SUBSISTEMA NACIONAL DE LA CALIDAD APLICACIÓN Y CONVERGENCIA HACIA ESTANDARES INTERNACIONALES DE INFORMACION FINANCIERA Y DE ASEGURAMIENTO DE LA INFORMACION A NIVEL NACIONAL APOYO A LA POLITICA DE CONSOLIDACION DE LAS MICRO PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS A NIVEL NACIONAL APOYO A LA POLÍTICA DE FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL EN COLOMBIA APOYO A LA PROMOCIÓN Y COMPETITIVIDAD TURISTICA (LEY 1101 DE 2006) A NIVEL NACIONAL APOYO A LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA DE SECTORES DE LA ECONOMIA PARA INCREMENTAR SU PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD A NIVEL NACIONAL APOYO Y FORTALECIMIENTO A COMUNIDADES Y GRUPOS ÉTNICOS EN COLOMBIA APOYO Y FORTALECIMIENTO DEL SECTOR ARTESANAL EN COLOMBIA ASISTENCIA A LA PROMOCIÓN Y COMPETITIVIDAD TURÍSTICA A NIVEL NACIONAL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES DE MEDICIÓN A NIVEL NACIONAL DIFUSIÓN E INCREMENTO DE LOS NIVELES DE EFICIENCIA EN LA ATENCIÓN DE TRÁMITES Y SERVICIOS EN MATERIA JURISDICCIONAL A NIVEL NACIONAL DIVULGACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS FUNCIONES DE PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA A NIVEL NACIONAL FORTALECIMIENTO A LA POLITICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA GRUPOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL A NIVEL NACIONAL	

	FORTALECIMIENTO DE LA METROLOGÍA QUÍMICA Y BIOMEDICINA EN EL INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGÍA NACIONAL FORTALECIMIENTO DE LAS TECNOLOGIAS DE INFORMACIÓN Y REDES EN EL INM NACIONAL FORTALECIMIENTO DEL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA REGLAMENTACIÓN TÉCNICA, METROLÓGICA, DE HIDROCARBUROS Y PRECIOS EN EL TERRITORIO NACIONAL FORTALECIMIENTO INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EN METROLOGÍA NACIONAL FORTALECIMIENTO LA OFERTA DE SERVICIOS EN LA SUBDIRECCIÓN DE METROLOGÍA FÍSICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGÍA NACIONAL FORTALECIMIENTO RENOVACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES DE LA SIC A NIVEL NACIONAL IMPLANTACIÓN DE LA POLÍTICA DE INSERCIÓN EFECTIVA DE COLOMBIA EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES IMPLANTACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO INTEGRAL PARA LOS USUARIOS DE COMERCIO EXTERIOR IMPLANTACION Y DIFUSION DE UN NUEVO SISTEMA DE CONTABILIDAD CON REFERENTE INTERNACIONAL A NIVEL NACIONAL IMPLEMENTACIÓN ACCIONES QUE CONTRIBUYAN AL MEJORAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD NACIONAL IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD A TRAVÉS DE LAS COMISIONES REGIONALES DE COMPETITIVIDAD A NIVEL NACIONAL IMPLEMENTACIÓN DE UNA ESTRATEGIA PARA PROMOVER EL CRECIMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS CON BASE EN EL APROVECHAMIENTO DEL MERCADO NACIONAL	

	INCREMENTO DEL USO DEL SISTEMA DE PROPIEDAD INDUSTRIAL Y DE LA EFICIENCIA Y CALIDAD EN LOS PROCESOS DE LOS TRÁMITES Y SERVICIOS DE PROPIEDAD INDUSTRIAL A NIVEL NACIONAL MEJORAMIENTO DE LOS PROCESOS EMPRESARIALES ORIENTADOS A IMPULSAR LA FORMULACION DE REGULACION Y LA OPERACION COMO JUEZ MERCANTIL Y DE INSOLVENCIA A NIVEL NACIONAL MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR ARTESANAL DE LA POBLACION VULNERABLE DEL PAIS - ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA – APD	
Baja	ACTUALIZACIÓN Y RENOVACION DE LA INFRAESTRUCTURA TECNOLOGICA Y DE LA INFORMACIÓN PARA LA GOBERNABILIDAD ELECTRONICA DE LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES A NIVEL NACIONAL ADECUACIÓN MODERNIZACION Y MANTENIMIENTO DE LA SEDE DEL INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA EN BOGOTA ADECUACION, DOTACION Y MANTENIMIENTO SEDE SIC AMPLIACIÓN COBERTURA GEOGRÁFICA (32 DEPARTAMENTOS) Y DEMOGRÁFICA (50000 ARTESANOS) A TRAVÉS DE LA COFINANCIACIÓN DE INICIATIVAS, NACIONAL APLICACIÓN APROPIACIÓN Y ALIENACIÓN DE LAS TIC, PARA EL FORTALECIMIENTO Y CONTINUIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE GOBIERNO EN LÍNEA, BOGOTÁ APOYO A PROYECTOS DEL FONDO DE MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN PARA LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS EN COLOMBIA APOYO TECNICO A LA POLITICA DE EMPRENDIMIENTO EN COLOMBIA FORTALECIMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS SOCIEDADES DEL SECTOR REAL, A NIVEL NACIONAL FORTALECIMIENTO DE LA RED NACIONAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN COLOMBIA FORTALECIMIENTO DE LOS MECANISMOS PARA EJERCER CONTROL Y VIGILANCIA A LAS CÁMARAS DE COMERCIO Y COMERCIANTES A NIVEL NACIONAL	

	FORTALECIMIENTO DEL ESQUEMA DE CONTROL, VIGILANCIA Y DIVULGACIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR A NIVEL NACIONAL FORTALECIMIENTO DEL MODELO DE GESTIÓN Y BUEN GOBIERNO DE ARTESANIAS DE COLOMBIA A NIVEL NACIONAL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL A TRAVÉS DE LA ARTICULACIÓN DE LOS PROCESOS CON LA INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA Y DE INFORMACIÓN PARA EL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO DE LA SIC A NIVEL NACIONAL IMPLEMENTACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA SUPERVISIÓN A LA ACTIVIDAD DE ADMINISTRACIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL ÁMBITO NACIONAL INVESTIGACIÓN Y GESTION DEL CONOCIMIENTO PARA EL SECTOR ARTESANAL COLOMBIANO MEJORAMIENTO DE LAS COMPETENCIAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES A NIVEL NACIONAL MEJORAMIENTO DE LAS SEDES DE LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES A NIVEL NACIONAL MEJORAMIENTO Y GENERACIÓN DE OPORTUNIDADES COMERCIALES PARA EL SECTOR ARTESANAL COLOMBIANO NACIONAL RESTAURACIÓN REFORZAMIENTO, ADECUACION Y MANTENIMIENTO DEL CLAUSTRO DE LAS AGUAS BOGOTA	

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3. Proyectos resultantes del análisis GAO

TIPO DE CATERGORÍA	PROYECTO
Complementariedades o sinergias	FORTALECIMIENTO DEL ESQUEMA DE CONTROL, VIGILANCIA Y DIVULGACIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR A NIVEL NACIONAL

	FORTALECIMIENTO DE LA RED NACIONAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN COLOMBIA FORTALECIMIENTO DEL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA REGLAMENTACIÓN TÉCNICA, METROLÓGICA, DE HIDROCARBUROS Y PRECIOS EN EL TERRITORIO NACIONAL DIFUSIÓN E INCREMENTO DE LOS NIVELES DE EFICIENCIA EN LA ATENCIÓN DE TRÁMITES Y SERVICIOS EN MATERIA JURISDICCIONAL A NIVEL NACIONAL APOYO A PROYECTOS DEL FONDO DE MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN PARA LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS EN COLOMBIA FORTALECIMIENTO A LA POLITICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA GRUPOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL A NIVEL NACIONAL APOYO Y FORTALECIMIENTO A COMUNIDADES Y GRUPOS ÉTNICOS EN COLOMBIA FORTALECIMIENTO INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EN METROLOGÍA NACIONAL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO DE LA SIC A NIVEL NACIONAL FORTALECIMIENTO RENOVACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES DE LA SIC A NIVEL NACIONAL ADECUACIÓN MODERNIZACION Y MANTENIMIENTO DE LA SEDE DEL INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA EN BOGOTA ACTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE CLIMATIZACION DE LOS LABORATORIO DEL INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGÍA NACIONAL
Duplicidades	IMPLANTACIÓN DE LA POLÍTICA DE INSERCIÓN EFECTIVA DE COLOMBIA EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES IMPLANTACION Y DIFUSION DE UN NUEVO SISTEMA DE CONTABILIDAD CON REFERENTE INTERNACIONAL A NIVEL NACIONAL

	APLICACIÓN Y CONVERGENCIA HACIA ESTANDARES INTERNACIONALES DE INFORMACION FINANCIERA Y DE ASEGURAMIENTO DE LA INFORMACION A NIVEL NACIONAL APOYO PARA EL DISEÑO CONSTRUCCION Y DOTACION DEL CENTRO DE EVENTOS Y EXPOSICIONES PUERTA DE ORO EN BARRANQUILLA, DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO
Traslapos	APOYO A LA PROMOCION Y COMPETITIVIDAD TURISTICA LEY 1101 DE 2006 ANIVEL NACIONAL ASISTENCIA A LA PROMOCIÓN Y COMPETITIVIDAD TURÍSTICA A NIVEL NACIONAL FORTALECIMIENTO A LA POLITICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA GRUPOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL A NIVEL NACIONAL APOYO Y FORTALECIMIENTO A COMUNIDADES Y GRUPOS ÉTNICOS EN COLOMBIA
Fragmentaciones	IMPLANTACIÓN DE LA POLÍTICA DE INSERCIÓN EFECTIVA DE COLOMBIA EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES IMPLEMENTACIÓN DE UNA ESTRATEGIA PARA PROMOVER EL CRECIMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS CON BASE EN EL APROVECHAMIENTO DEL MERCADO NACIONAL APOYO A LA POLITICA DE CONSOLIDACION DE LAS MICRO PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS A NIVEL NACIONAL APOYO A LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA DE SECTORES DE LA ECONOMIA PARA INCREMENTAR SU PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD A NIVEL NACIONAL IMPLEMENTACIÓN ACCIÓNES QUE CONTRIBUYAN AL MEJORAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD NACIONAL MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR ARTESANAL DE LA POBLACION VULNERABLE DEL PAIS - ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA - APD. AMPLIACIÓN COBERTURA GEOGRÁFICA (32 DEPARTAMENTOS) Y DEMOGRÁFICA (50000 ARTESANOS) A TRAVÉS DE LA COFINANCIACIÓN DE INICIATIVAS, NACIONAL

	APOYO Y FORTALECIMIENTO DEL SECTOR ARTESANAL EN COLOMBIA APOYO Y FORTALECIMIENTO A COMUNIDADES Y GRUPOS ÉTNICOS EN COLOMBIA ACTUALIZACIÓN Y RENOVACION DE LA INFRAESTRUCTURA TECNOLOGICA Y DE LA INFORMACIÓN PARA LA GOBERNABILIDAD ELECTRONICA DE LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES A NIVEL NACIONAL IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO MULTICANAL Y SUS COMPONENTES PARA MEJORAR LA ATENCIÓN AL CIUDADANO EN LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES NACIONAL

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de las mesas operativas.

Anexo 4. Guía para la identificación de propuestas de reasignación de recursos

1. ¿En qué consiste la mesa de propuestas?

El siguiente proceso es el de identificación de propuestas de reasignación[26]. Para esto, las entidades deberán realizar el siguiente análisis partiendo de la apropiación de la presente vigencia, es decir, asumiendo que para 2018 se mantiene el mismo techo que durante 2017:

a) Identificar los proyectos o subcomponentes que se terminan en la presente vigencia: estos recursos son los principales para reasignación, ya sea a nivel del sector o a nivel de la misma entidad.

b) Revisar proyectos o subcomponentes de baja prioridad y bajo desempeño (y baja prioridad y alto desempeño, de ser necesario): como se ha mencionado, esta es la puerta de entrada a la revisión de las unidades de análisis. Las propuestas de reasignación relacionada con baja prioridad (sectorial o relativa a la entidad) serán fáciles de justificar haciendo referencia precisamente a su baja prioridad.

c) Identificar oportunidades de reasignación por eficiencia: existe la posibilidad de que proyectos de alta prioridad y/o alto desempeño contengan, sin embargo, gastos ineficientes o duplicidades. Esta alternativa de análisis tiene como propósito identificar dichas ineficiencias y duplicidades (en distintas unidades administrativas,

[26] La siguiente guía se construye tomando en cuenta el documento metodológico del Banco Mundial (2016).

distintos proyectos de inversión, etc.), y permitir la identificación de propuestas a través de su reasignación. También existen oportunidades de mayor eficiencia a través de la identificación de potenciales economías de escala.

d) Identificar duplicidades intra-sectoriales: pueden existir intervenciones o actividades que se duplican en dos o incluso más entidades de un mismo sector.

2. Preguntas orientadoras

Para lo anterior se tendrán en cuenta las siguientes preguntas orientadoras, las cuales deben ser utilizadas selectiva y flexiblemente como un apoyo en el proceso de identificación de propuestas desarrollado más adelante:

- ¿Hay espacio para entregar los mismos niveles de servicios o productos a menor costo? (reduciendo insumos o introduciendo mejoras a los procesos administrativos como nuevas tecnologías informáticas)
- ¿Hay espacio para reducir los beneficios/resultados del proyecto? (reduciendo productos en proyectos de baja prioridad o desempeño)
- ¿Existe espacio para unir proyectos, compartir servicios o simplificar el modelo operativo?
- ¿Cómo ha sido la asignación de componentes de gastos de operación indirectos como viáticos, transporte, comunicaciones y logística dentro del proyecto?

3. Metodología de identificación

A. ¿La entidad debería prestar el bien o servicio asociado al proyecto? (comenzar con los de baja prioridad y bajo desempeño)

i. No, porque no hace parte de su misión.

- ¿Es posible destinar esos recursos para otro proyecto?
  - Si sí, incluir proyecto (y su presupuesto) entre las propuestas de reasignación.
  - Si no, ¿es posible disminuir los bienes, servicios o actividades relacionadas?
    - Si sí, identificar propuestas por eficiencia.
    - Si no, el proyecto no puede ser fuente de reasignación.

ii. Sí, por misión de la entidad.

- ¿Es posible cumplir con el objetivo misional a un menor costo?
  - Si sí, identificar propuestas por eficiencia.

- Si no, el proyecto no puede ser fuente de reasignación.

iii. Sí, por requerimiento operativo

- ¿Es posible cumplir con el requerimiento operativo a un menor costo?
  - Si sí, identificar propuestas por eficiencia.
  - Si no, el proyecto no puede ser fuente de reasignación.

4. Consignación de la información

Se debe registrar la fuente y el valor propuesto para reasignar en el formato adjunto de Excel. Para cada proyecto donde se identifiquen propuestas se debe diligenciar un formato.

MESA SECTORIAL DE REVISIÓN DE GASTO
PROPUESTA DE REASIGNACIÓN

SECTOR	
ENTIDAD	

PROYECTO DE INVERSIÓN REVISADO

NOMBRE DEL PROYECTO	CÓDIGO BPIN	SUBCOMPONENTE	PRESUPUESTO (en pesos)

DETALLE DE LA REASIGNACIÓN

TIPO DE INVERSIÓN	VALOR A REASIGNAR (en pesos)	JUSTIFICACIÓN DE LA REASIGNACIÓN (Explique brevemente la razón para proponer la reasignación de recursos)
1. ELIMINACIÓN - ES POSIBLE ELIMINAR EL PROYECTO O SUBCOMPONENTE? (Incluir los proyectos que terminan en la presente vigencia)		

**Si no es posible destinar los recursos del proyecto en su totalidad para otras inversiones, identificar en los puntos 2 y 3 el monto propuesto.*

2. COSTO INDIRECTO / GASTOS OPERATIVOS		
**Gastos por administración de recursos, financieros, tercerización de operaciones, administrativos, viajes, promoción, comunicaciones, auditorías, supervisión, etc.*		
3. COSTO DIRECTO (costo del bien o servicio)		
VALOR TOTAL PROPUESTO	$ -	

Anexo 5. Líneas programáticas indicativas para el SGR del sector Comercio, Industria y Turismo[27]

1. Internacionalización de la economía

Descripción: orientado a promover la inversión y el comercio exterior de bienes y servicios.

Elementos constitutivos:

- Instrumentos de promoción de inversión nacional y extranjera: Orientado a facilitar el comercio, la negociación e implementación de acuerdos comerciales y de inversión; obstáculos al comercio como aranceles y medidas de defensa comercial.

2. Productividad y competitividad de las empresas colombianas

Descripción: orientado a aumentar la productividad y competitividad de las unidades productivas colombianas a través de la implementación de acciones que apunten a la corrección de fallas de mercado.

Elementos constitutivos:

- Instrumentos de Política de desarrollo productivo: Herramientas para el aumento de productividad a nivel regional y nacional. De igual manera, incluye instrumentos para la competitividad de los sectores de servicios: promoción de formalización y capacitación, mejora de la información del sector servicios, entre otros.
- Instrumentos para mejorar la capacidad técnica y metrológica en los diferentes sectores productivos: Incluye instrumentos de transferencia tecnología para el desarrollo de capacidades empresariales y gerenciales de adopción y adaptación del conocimiento y tecnología existente.

[27] Según el Acuerdo Número 39 de 2016 de la Comisión Rectora del SGR.

- Financiamiento a la Innovación: Incluye mecanismos de apoyo financiero a la innovación y el emprendimiento.

3. **Ambiente regulatorio y económico para la competencia y la actividad empresarial**

Descripción: orientado a crear un ambiente regulatorio y económico que salvaguarde la protección al consumidor y la libre y sana competencia. Además, propende por la implementación de la política de mejora normativa.

Elementos constitutivos:

- Promoción y protección de la competencia: incluye la adopción de normas internacionales de información financiera, protección al consumidor, análisis de impacto normativo, obstáculos técnicos al comercio y otros relacionados con la calidad y administración del sistema de propiedad industrial y protección de los derechos de los empresarios en esta materia.

4. **Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Comercio, Industria y Turismo**

Descripción: orientado a fortalecer las acciones relacionadas con asuntos gerenciales, administrativos y de política para apoyar el logro de los resultados misionales del Sector Comercio, Industria y Turismo.

Elementos constitutivos:

- Infraestructura y equipamiento administrativo: incluye la adecuación, mejoramiento, ampliación, dotación y construcción de las sedes administrativas.
- Sistemas de información de carácter administrativo y de gestión: incluye la implementación y el mejoramiento de la prestación de servicios, desarrollo de los procedimientos y la implementación de programas específicos del proceso de gestión documental y gestión de calidad, así como el fortalecimiento tecnológico (infraestructura tecnológica) de las entidades del sector.

Anexo 6. Formato para evaluación por puntajes en los proyectos del SGR

SISTEMA DE EVALUACIÓN POR PUNTAJES ELABORADO POR EL EQUIPO CONSULTOR		
ELEMENTO DE EVALUACIÓN	**TIPO DE CALIFICACIÓN**	**PUNTAJE**
1. Cierre de brechas	**0-20 puntos**	
2. Impacto territorial	**0-30 puntos**	
3. Concurrencia de fuentes (SGR, PGN, otros)	**10-20 puntos**	
4. Beneficia a población vulnerable o de especial protección constitucional	**No: 0 puntos | Si: 10 puntos**	
5. Zona de frontera	**No: 0 puntos | Si: 3 puntos**	

6. Proyecto de recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de ecosistemas	**No: 0 puntos | Si: 5 puntos**	
7. Incentivo a la producción	**No: 0 puntos | Si: 5 puntos**	
5. Formación bruta de capital fijo	**No: 0 puntos | Si: 7 puntos**	
PUNTAJE TOTAL		