

Análisis de las finanzas del Sector Ambiental Colombiano

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

fna
foro nacional
ambiental

María Alejandra Díaz

Guillermo Rudas

Adriana Suárez

Juan Gonzalo Zapata



ESTADO DEL ARTE

Revisión de últimos trabajos de finanzas y medio ambiente

Institucionalidad ambiental con énfasis en Cambio Climático

HALLAZGOS DEL ESTUDIO

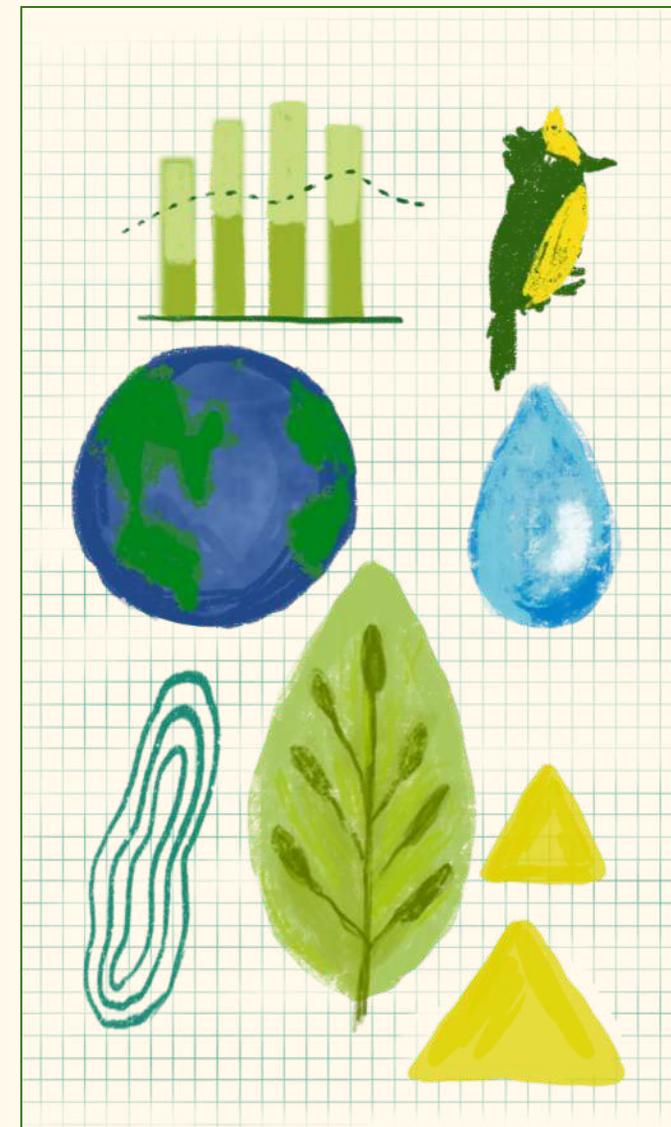
¿Es el Sector Ambiental un sector de tamaño adecuado?

¿Los recursos del Sector crecen adecuadamente?

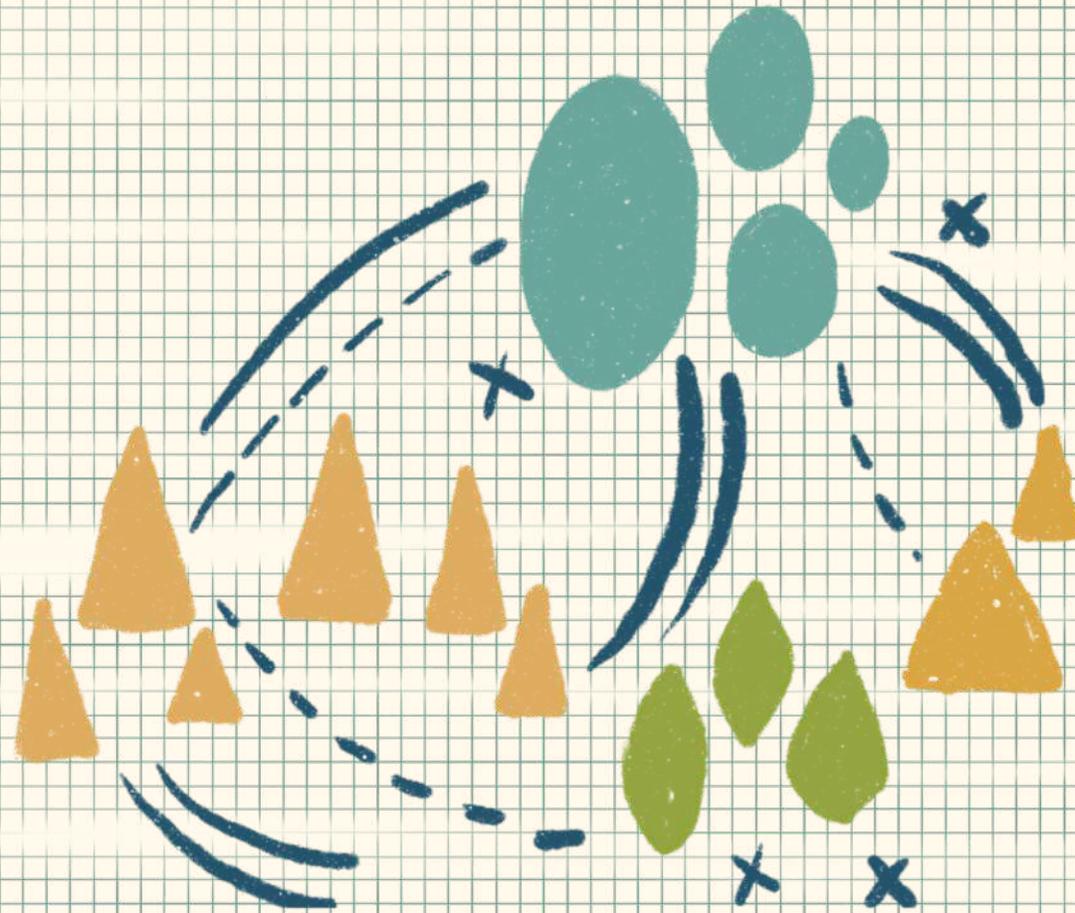
¿Estos recursos son flexibles o se encuentran condicionados?

¿El Sector Ambiental es un buen ejecutor de recursos?

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



Institucionalidad del Sector Ambiental en Colombia



En Colombia tenemos avances importantes en la capacidad institucional y financiera para afrontar el reto del Cambio Climático

*En el Acuerdo de París el componente de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero (GEI) Colombia definió su Contribución (NDC).
Disminuir el 51% de sus emisiones al 2030*

Formulación de Política Nacional de Cambio Climático

Consolidación de la Estrategia Colombia de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC)

Creación del Sistema Nacional de Cambio Climático – SISCLIMA

Creación del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de Gases de Efecto Invernadero (PNCTE)

Creación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático

Creación del Impuesto Nacional al Carbono

Se identifican tres grupos de entidades para analizar las finanzas del **Sector Ambiental en Colombia**

Entidades del SINA

MinAmbiente, FONAM, ANLA, Parques Naturales, CAR, Fondo de Compensación Ambiental, institutos de investigación y entes territoriales.

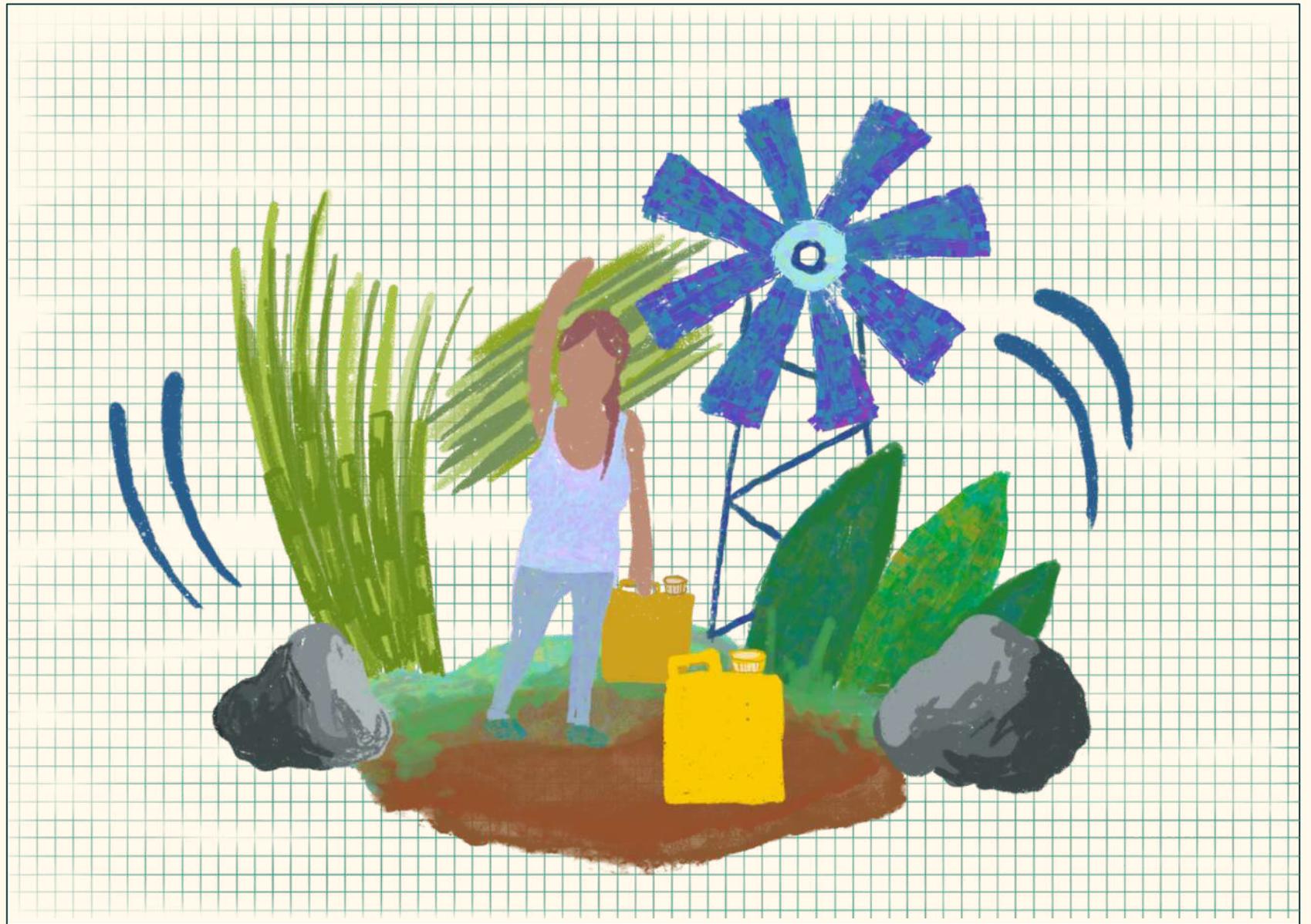
Otras entidades con acciones de política

Fondo Acción, Fondo Patrimonio Natural, otras ONG y otros ministerios.

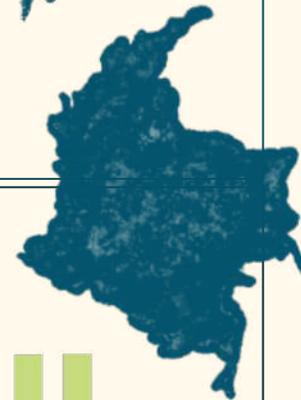
Sector privado

Encuesta Ambiental Industrial (Dane)
Empresas extractivas que suscribieron el Pacto de Transparencia (EITI).

¿Es el Sector Ambiental en Colombia un sector de tamaño adecuado?



El gasto público ambiental en Colombia es de los más pequeños comparado con países europeos. En Latinoamérica se encuentra por debajo del promedio



Colombia vs. Países Europeos
Promedio (2008 - 2016)

Fuente: Rudas (2019) con información de Eurostat (2018) y DANE (2017)



Colombia vs. Latinoamérica
Promedio (1991 - 2008)

Fuente: Rudas (2019) con información de CEPAL (2014).

El Sistema Nacional Ambiental en Colombia obtiene recursos de tres fuentes centrales:

- Buena parte de estos recursos se van en funcionamiento.



PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (PGN)

Fuente principal de recursos de:

- MinAmbiente
- IDEAM
- UPNN
- ANLA
- Institutos de investigación
- Algunas CAR (las más pequeñas)

No es la mayor fuente de recursos del SINA.



CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES (CAR)

- Altos ingresos principalmente por sobretasa predial y transferencias del sector eléctrico.
- Otros ingresos: PGN y SGR.
- Fondo de Compensación Ambiental (FCA):
 - Instrumento de equilibrio financiero
 - Insuficiente para mejorar distribución de recursos entre las CAR

Las CAR más grandes son malas ejecutoras. Las demás tienen pocos recursos y destinan poco a inversión.



SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (SGR)

- El SGR incrementó inversión clasificada como ambiental de entes territoriales
- La reforma aumentará desde 2023 recursos ambientales del SGR..
- Se necesita alinear SGR y CAR con la política nacional ambiental.

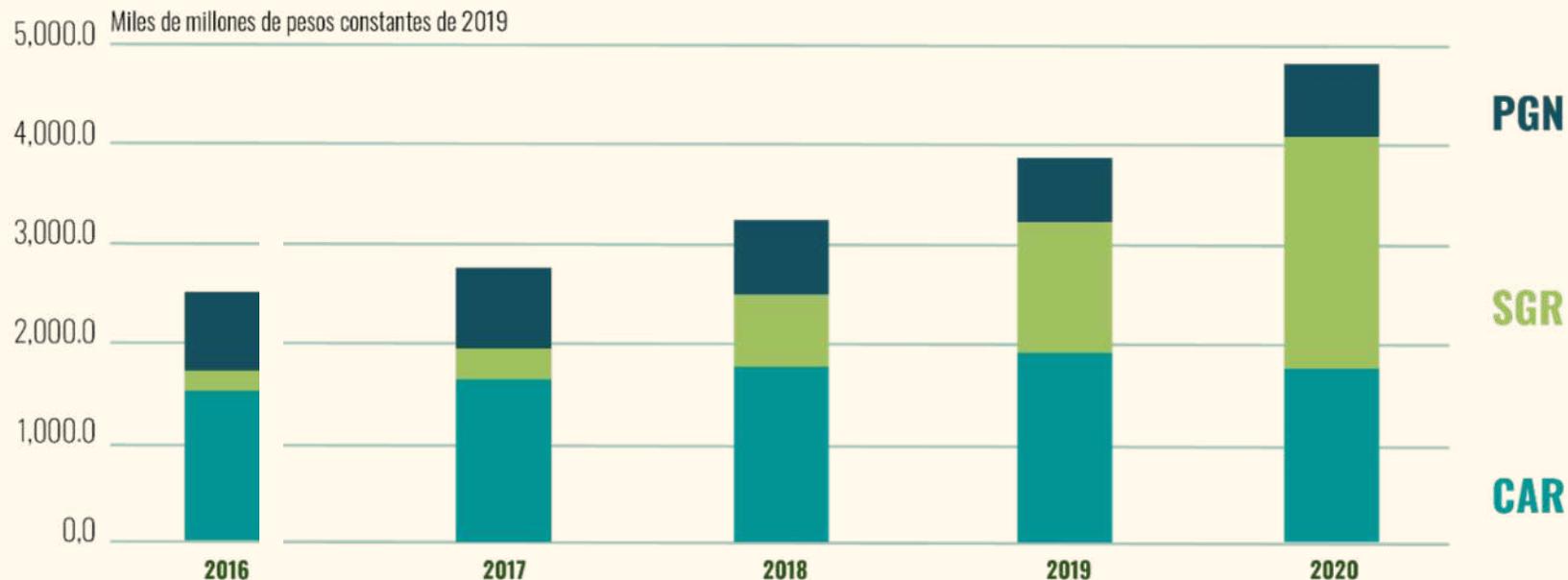
Las regalías son muy importantes ahora y de cara al futuro



Recursos del PGN
estancados, con
altibajos

Los de las CAR crecen
moderadamente

Los del SGR crecen
aceleradamente en
especial desde el 2018



Ingresos del Sector Ambiental según fuentes en miles de millones constantes de 2019

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CHIP y SIIF

En 2020 hay una disminución de los recursos de las CAR por efecto de un menor recaudo del predial que se explica por la pandemia.



Los recursos asignados del PGN al Sector Ambiental (hasta 2023)

Menos de medio punto porcentual del PGN (alrededor de 0,30 %)

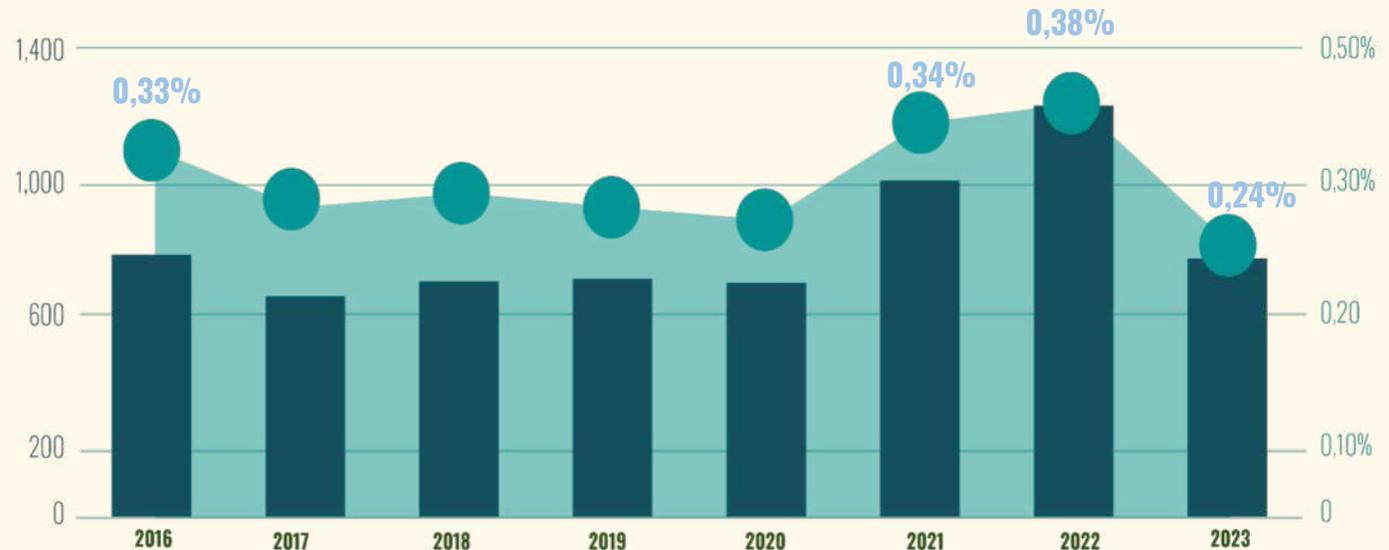
Promedio 2008-2016: 0,50 %

RECURSOS DEL PGN PARA EL SECTOR AMBIENTAL

Miles de millones de pesos constantes de 2019

SECTOR AMBIENTAL EN EL PGN

Porcentaje



Asignación de recursos al Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible en las Leyes del Presupuesto General de la Nación (2016 a 2023)

Fuente: Leyes de PGN de 2016 a 2022 y anteproyecto de ley para 2023

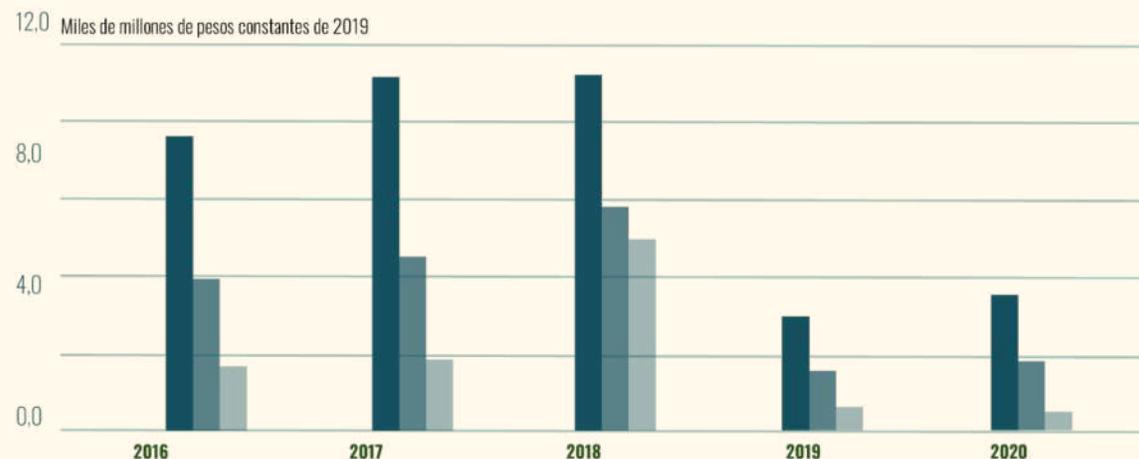


**Alta concentración
de recursos
disponibles en muy
pocas CAR**



TOP3

CUNDINAMARCA
CVC
CORANTIOQUIA



BOTTOM 3

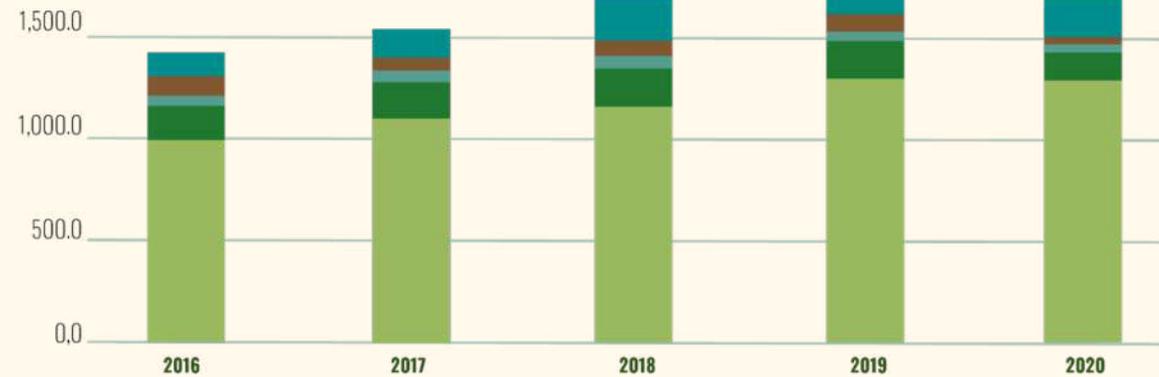
CORPOMOJANA
CSB
GDA

Ingresos de las CAR (top 3 y bottom 3) con mayores y menores ingresos (2016 - 2020)
Fuente: Elaboración propia. Ejecuciones presupuestales CAR - CHIP



La mayoría de los recursos ejecutados por las CAR provienen de la **sobretasa ambiental y sector eléctrico**. Pero están muy mal distribuidas

2,000.0 Miles de millones de pesos constantes de 2019



SECTOR ELÉCTRICO

OTROS NO TRIBUTARIOS

OPERACIONALES

TASAS

SOBRETASA AMBIENTAL

Ingresos corrientes de las CAR en Colombia

Fuente: Elaboración propia.

Los entes territoriales tienen obligaciones desde la ley 99 de 1993 y su fuentes de recursos han aumentado

Obligación legal

Los departamentos o municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para las siguientes actividades:

- Adquisición y mantenimiento de áreas de importancia estratégica
- Financiar esquemas de pago por servicios ambientales, con el fin de conservar recursos hídricos que surten de agua a acueductos



¿Quiénes transfieren recursos?

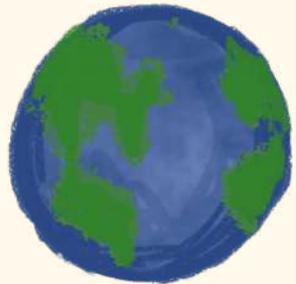


Las plantas de generación eléctrica deben transferir entre el 1,5% (térmicas) y 3% (hidroeléctricas) de valor bruto de generación a los municipios. Estos se deben utilizar en acueductos, alcantarillados, tratamiento de aguas y manejo de desechos.



La ley 2056 de 2020 que reforma el SGR, aumenta a partir de 2022 los recursos en favor de los entes territoriales destinados a deforestación y protección de áreas ambientales estratégicas.

Colombia recibe cooperación Internacional desde hace muchos años de un gran número de Fondos y ONGs



Colombia recibe recursos a través de

- Fondo para el Medio Ambiente Mundial – FMAM
- Fondo Verde para el Clima – FVC (GFC en inglés)
- Cooperación multilateral con importante participación de Alemania, Noruega, Reino Unido orientada al financiamiento de Visión Amazonía.
- Cooperación bilateral, donde destacan Noruega, Alemania, Francia, entre otros.
- Sector privado internacional: fundaciones como Gordon and Betty Moore, ONGs como The Nature Conservancy (TNC), Conservación Internacional (CI) y World Wildlife Fund for Nature (WWF).
- Sector privado nacional: Fundación Natura, Centro de Desarrollo Sostenible para América Latina y Parques Cómo Vamos, GAIA.



¿Qué aporta el sector privado?

Las empresas con grandes proyectos de inversión tienen la obligación de invertir en temas ambientales.

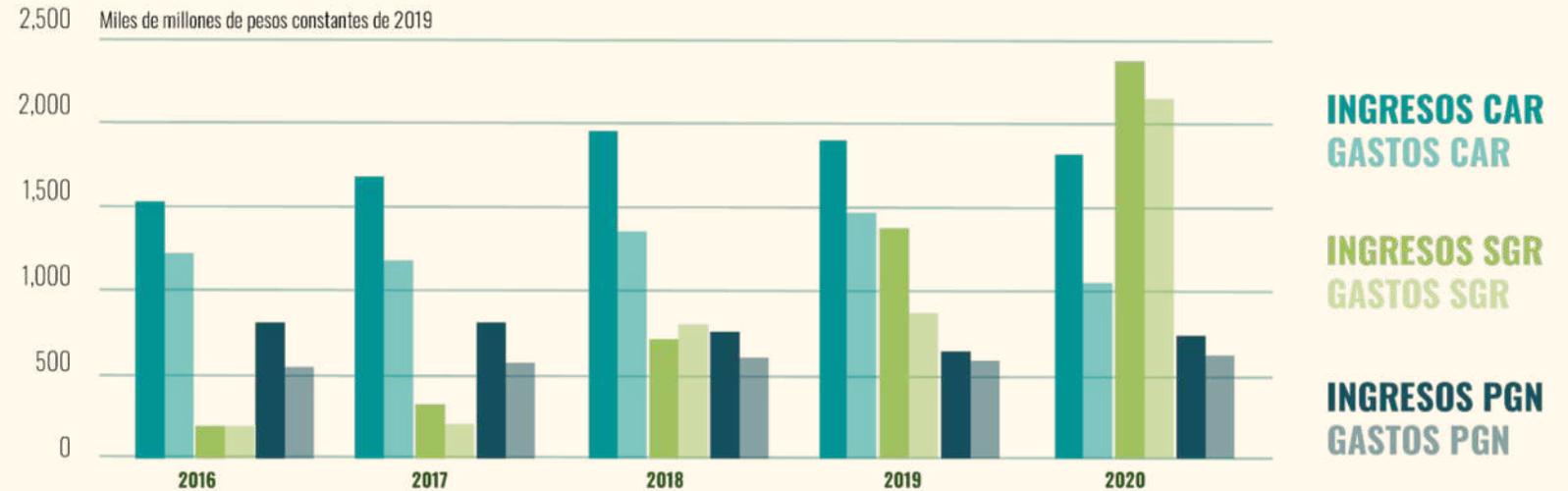
Dentro de estas obligaciones están los Planes de Manejo Ambiental, las compensaciones por afectación de la biodiversidad y las inversiones obligatorias en cuencas hidrográficas.

Entre estas inversiones se destacan dos: la inversión obligatoria en la conservación de cuencas hidrográficas de donde se toma agua para los proyectos de desarrollo y, las compensaciones obligatorias por afectación al componente biótico de los ecosistemas, autorizadas dentro de los respectivos Planes de Manejo Ambiental.

¿Cómo crecieron los ingresos del Sector Ambiental en los últimos 5 años?



Hay tres grandes fuentes de recursos, los de las CAR y del SGR crecen más rápido en los últimos años



Ejecución presupuestal Sector Ambiental en Colombia

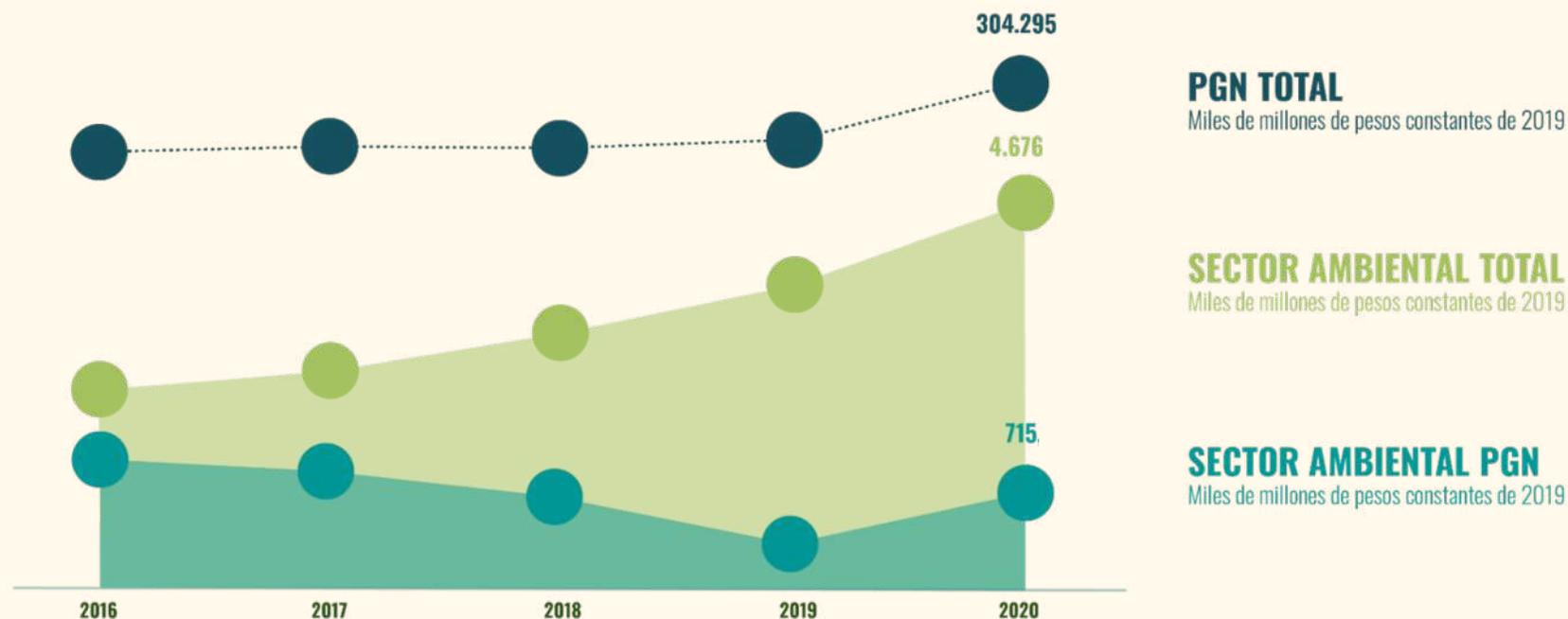
Fuente: Elaboración propia. SINA: CAR , SGR, PGN y donaciones.

De acuerdo con la información reportada, las tres fuentes tienen un bajo nivel de ejecución de los ingresos reportados

¿Los ingresos del Sector Ambiental son flexibles o están condicionados?

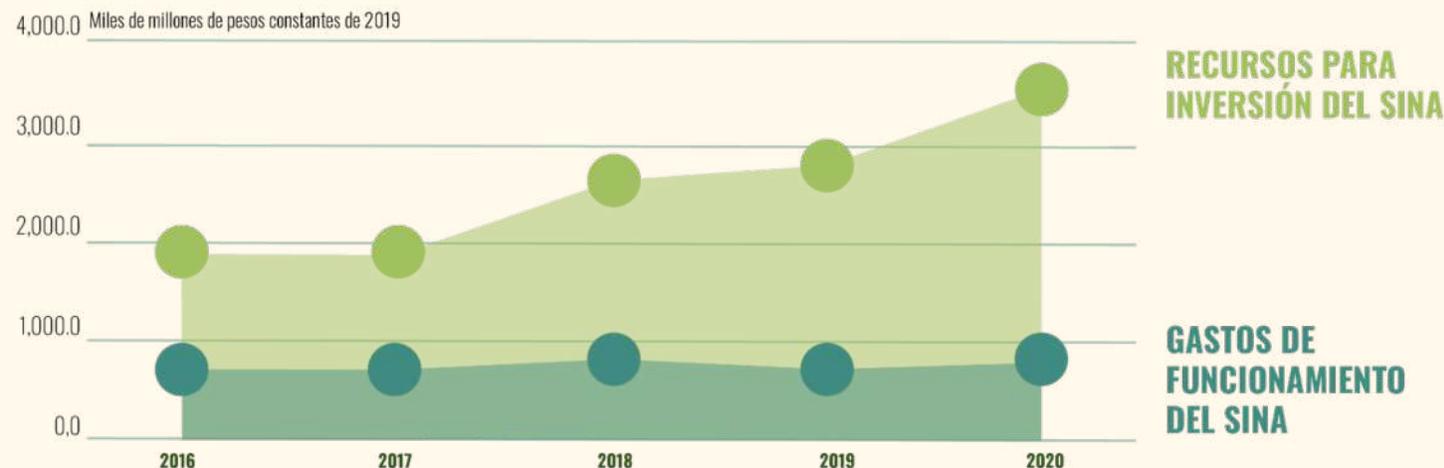


Los recursos del PGN para el sector ambiental disminuyen, pero los recursos totales del Sector Ambiental crecen al compararlos con el total del PGN



Total Sistema Nacional Ambiental como % del PGN vs. Recursos del PGN para Sector Ambiental (2016 - 2020)
Fuente: Elaboración propia con base en DNP, CHIP, CAR, Entidades de Investigación y SGR.

El gasto en funcionamiento del sector se ha mantenido constante a lo largo del tiempo, pero los recursos para inversión crecen desde el 2018 en adelante



Composición de gastos del Sector ambiental 2016 - 2020
Fuente: Elaboración propia. PGN - SIIF, SGR y CAR -

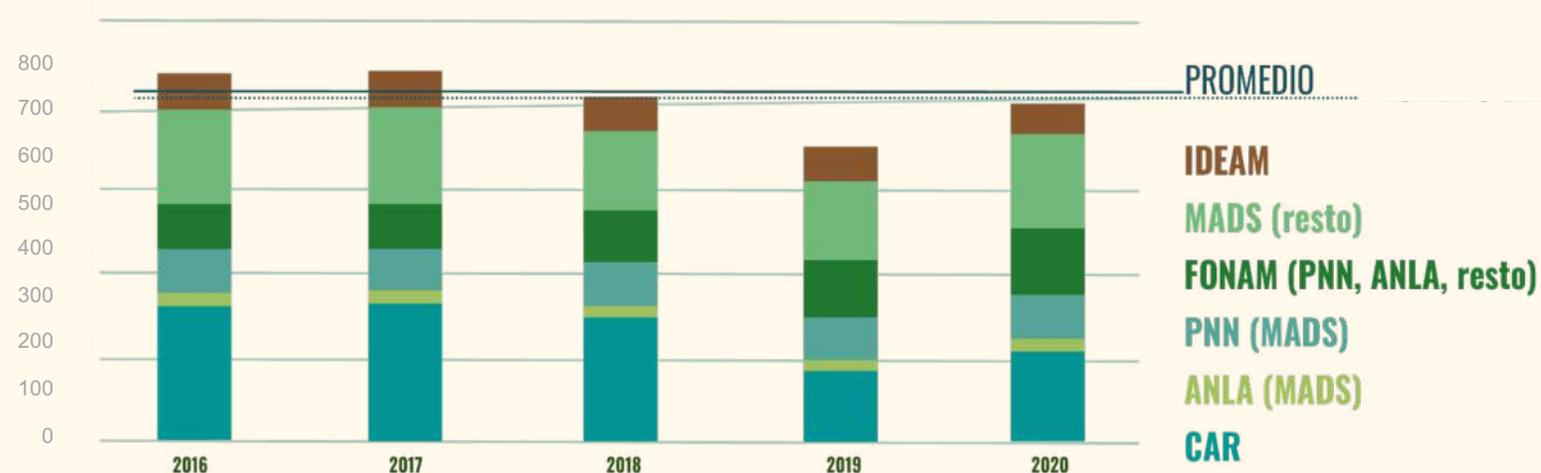




Recursos del PGN al Sector Ambiental no son flexibles

Son muy bajos y se encuentran comprometidos de manera rígida en las múltiples entidades del SINA

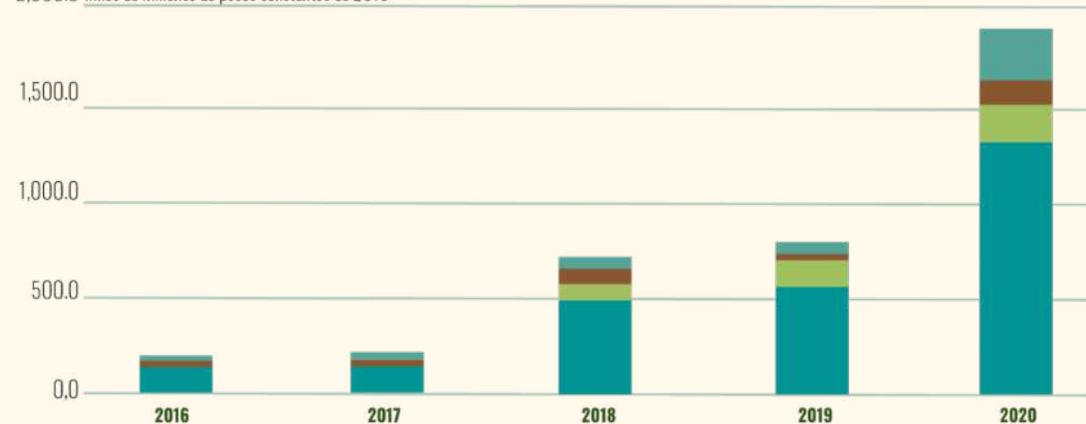
Buena parte de los recursos de inversión son destinados a contratos de personal por prestación de servicios en vez de incluirlos en las nóminas de estas entidades



Asignaciones de PGN al Sector Ambiente
Fuente: Elaboración propia - FONAM - SIIF -

Los recursos ejecutados del SGR en medio ambiente se multiplican por seis y se concentran principalmente en infraestructura: 70% del total.

2,000.0 Miles de millones de pesos constantes de 2019



OTROS RECURSOS

INVESTIGACIÓN

RECURSOS HUMANOS

INFRAESTRUCTURA

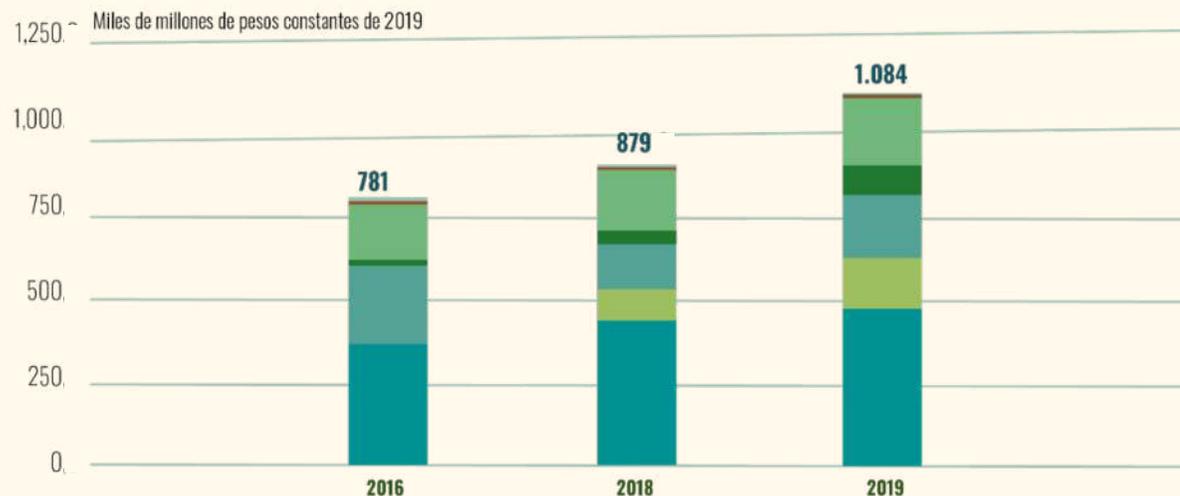


Gastos de inversión del SGR en Miles de millones de pesos
Fuente: SGR y Observatorio de Finanzas Públicas de la Contraloría.

Gasto ambiental en Encuesta Ambiental Industrial del DANE se ha incrementado (Información discontinua)

Es sustancialmente más bajo que el gasto público

Predomina gasto en aguas residuales y manejo de residuos sólidos



PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LOS PAISAJES

INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

REDUCCIÓN DEL RUIDO Y LAS VIBRACIONES

GESTIÓN DE RESIDUOS

PROTECCIÓN DEL SUELO, AGUAS SUBTERRÁNEAS Y SUPERFICIALES

PROTECCIÓN DEL AIRE Y EL CLIMA

RECURSOS MINERALES Y ENERGÉTICOS

GESTIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES

Gastos por categorías reportado en la Encuesta Industrial Ambiental en Miles de millones de pesos

Fuente: Elaboración propia. Datos de la Encuesta Nacional Ambiental, - Encuesta Nacional Manufacturera del DANE.

¿El Sector Ambiental es un buen ejecutor?

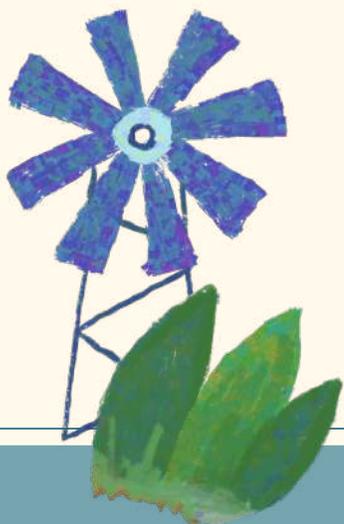


El Sector Ambiental no es un buen ejecutor

El SINA (sin incluir SGR) ejecutó entre 2016 y 2020 sólo el 75% de los recursos disponibles

Las CAR están por debajo de ese promedio (72%)

El SGR ejecutó 87%



El SGR tiene un alto nivel de ejecución que debe mirarse con cautela porque las ejecuciones reportadas en cada vigencia pueden corresponder a proyectos de años anteriores.



Porcentaje ejecutado del sector por fuente en Miles de millones de pesos
Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones y recomendaciones





Conclusiones y recomendaciones

- El sector ambiental ha tenido una política pública incremental, acentuada por los crecientes retos asociados al cambio climático.

- La participación del SINA en el PGN es marginal y decreciente: de 0,33% en 2016 bajó a 0,24% en 2020.

- En 2022 se recupera a 0,38% del PGN, pero en el anteproyecto de ley para 2023 vuelve a bajar a 0,24%.

Urgente: retomar para 2023 al menos el 0,38% del PGN del 2022.

- Los recursos públicos ejecutados del SINA pasaron de representar 0,20% del PIB en 2016 a 0,34% en 2020 (sin alcanzar el nivel promedio de 0,49% entre 2008 y 2016).

- La principal fuente de recursos del SINA son las CAR, pero con marcada concentración en pocas de ellas.

- La concentración de recursos está en contravía de la distribución de retos y responsabilidades regionales del país.

- SGR asigna recursos crecientes al ambiente: de 191 mil millones en 2016, pasa a 2,25 billones en 2020 (tendencia creciente cuando entre en vigencia en 2023 Reforma de 2020).

Propuesta: Ejercer direccionamiento nacional a inversiones ambientales del SGR.

- La ejecución del PGN y de las CAR es en extremo ineficiente. Prestar especial atención a las CAR de mayores recursos e inducirlas a ejecutar eficientemente.

Propuesta: Mecanismos para frenar no ejecuciones presupuestales de las CAR.

- Cooperación Internacional: importante financiación ambiental, información deficiente para hacer seguimiento.

Propuesta: Revisar sistema de información transparente de ingresos y gastos.

- El sector privado reporta gastos ambientales fragmentarios. **Propuesta: Revisar sistema de información para diagnósticos más confiables.**



Otras recomendaciones puntuales

Distribuir recursos de CAR más equitativamente

- Usar indicadores objetivos de efectividad (tasa de deforestación, vertimientos líquidos, emisiones atmosféricas, contaminación de suelos, ordenamiento ambiental territorial...)

Incrementar recursos del Fondo de Compensación Ambiental

- Crear opción trasladar de recursos no ejecutados por las CAR de mayores recursos; elevar las tasas ambientales; incorporar los recaudos del impuesto predial.

Alinear entidades territoriales y CAR

Con las políticas ambientales nacionales definidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Establecer sistema obligatorio de información

Para que las entidades privadas, nacionales e internacionales, reporten de manera oportuna y confiable la asignación de recursos al cumplimiento de las normas ambientales.

Política ambiental que incluya activamente a privados

para garantizar que se incremente su inversión ambiental

Indicadores de seguimiento al SINA

Objetivos, confiables, oportunos y transparentes para tomar decisiones de política con información adecuada

Evaluaciones de impacto

Para garantizar eficiencia y efectividad y producir ajustes con base en análisis de resultados

Mayores controles financieros

a las entidades del SINA, con énfasis en CAR y en inversiones del SGR

Fuentes de ingreso más adecuadas y estables

para el resto de entidades del SINA: IDEAM, Parques Nacionales e institutos de investigación.



**Análisis de las
finanzas del
Sector Ambiental
Colombiano**

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

fna
foro nacional
ambiental

Facilitación gráfica por
[@alero_visual](#)