



Patrimonio Natural

Gestión Compartida

INFORME 2021



Patrimonio Natural

Gestión Compartida

INFORME 2021

Contenido

Introducción	3
Capítulo 1, Gestión compartida	5
Capítulo 2, Nuestra historia	8
<i>Evolución y diversificación</i>	<i>9</i>
<i>Planeación para proyectos y programas</i>	<i>15</i>
Capítulo 3, El FPN , un nuevo esquema de acción	13
Capítulo 4, Propuestas en perspectiva a partir de los aprendizajes generales	26
<i>Las capacidades del Fondo Patrimonio Natural</i>	<i>28</i>
<i>Oportunidades en los compromisos adquiridos</i>	<i>29</i>
<i>La contribución a la generación de condiciones para los escalamientos</i>	<i>32</i>
Capítulo 5, Ejecución Financiera	36



Introducción

La cifra de 166.543 millones de pesos ejecutados, más 23.229 millones de pesos apropiados de recursos de Visión Amazonía-REM, alcanzada de forma conjunta con una amplia variedad de entidades y organizaciones, ubica la gestión del Fondo Patrimonio Natural (FPN) en el orden de las corporaciones con mayor presupuesto y en cerca del doble de lo ejecutado por Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN).

El análisis de tales cifras exige considerar tanto las dinámicas particulares de la administración durante 2021 como los procesos acumulados que terminaron expresándose en esa vigencia anual, en virtud de que el manejo presupuestal del Fondo Patrimonio Natural, al ser organización privada y canalizar fuentes internacionales, tiene una aplicación diferente del concepto de vigencia al que le corresponde asumir a las entidades públicas.

El trabajo de estos quince años realizado en sintonía con los objetivos derivados de su misión exigió un ejercicio de adaptación. La administración de diferentes fuentes y la interacción con



distintas entidades y organizaciones del sector ambiental y de otros sectores durante los últimos cinco años ha permitido que el Fondo desarrolle capacidades organizacionales que han hecho posible su crecimiento continuo; en sincronía con los requerimientos de las entidades y de las organizaciones y; a partir de la canalización de mayores recursos, que duplica en pagos los niveles alcanzados en el quinquenio anterior de gestión (2012–2016).

Los análisis realizados en los últimos dos años en el contexto de las discusiones sobre los aprendizajes del FPN hacen conveniente profundizar en la reflexión de tales logros. En particular los relacionados con la administración de los recursos recibidos de las diversas fuentes, con la perspectiva de proyectar al Fondo Patrimonio Natural a una tercera fase de gestión, luego de los dos períodos que se resaltan en su historia y que se revisarán en este informe: 2006–2015 y 2016–2021.

Entendiendo la importancia de las cifras señaladas, cabe plantear algunas reflexiones en relación con los cambios que se requirieron para llegar a ese logro y con las necesidades de fortalecimiento de la organización que debieron superarse para que cifras de esta magnitud posibilitaran mejores desarrollos para el sector. En el Fondo Patrimonio Natural tenemos la convicción de que el análisis continuo de los datos contribuye a desarrollar procesos de inversión más efectivos, que generen

mejores resultados para los colombianos en la conservación de su biodiversidad.

En consecuencia, este informe se divide en tres secciones. La primera, una panorámica básica sobre los diferentes aspectos destacados de los dos períodos señalados en relación con los montos administrados, las fuentes de financiación y sus reglas de manejo, las entidades y organizaciones con las cuales se dio la administración conjunta y los equipos integrados para atender las exigencias crecientes; además, en esta sección también se abordará el factor fundamental de la planificación de los proyectos y el papel diverso del Fondo Patrimonio Natural respecto a esta. En la segunda sección se analizarán las dinámicas de los arreglos internos y los factores externos específicos propios de la relación con los socios y aliados y el contexto institucional en el cual están inmersas esas interacciones; y se concluirá con una síntesis de los aspectos más destacados sobre las capacidades actuales de gestión. En la tercera sección se partirá de esa síntesis final de la sección anterior para introducir las propuestas preliminares de lo que deberían ser las nuevas ofertas de servicios del Fondo y de los trabajos conjuntos con aliados, con la perspectiva de aportar de manera más sistemática a los escalamientos sólidos requeridos por el cumplimiento de políticas cada vez mejor estructuradas.



Foto: Cristian Revelo

Gestión **Compartida**

Capítulo 1

Foto: Cristina Consuegra



Gestión **Compartida:**

Una panorámica por la historia del Fondo Patrimonio Natural

Por: Fc.o Alberto Galán S.

El Fondo Patrimonio Natural nació en 2005 con el propósito de invertir en la conservación y protección del patrimonio natural y de los servicios a los ecosistemas de una manera estratégica. Por ello se le reconocen, por un lado, su función de administrador de proyectos y, por el otro, sus aportes en la validación de instrumentos económicos y financieros y en el reconocimiento de propuestas de cambio a normas o

políticas, como condiciones indispensables para avanzar en su misión de contribuir a la sostenibilidad financiera de la gestión en biodiversidad y, en particular, al manejo de las áreas en conservación. Es así que desde el inicio de los quince años de existencia del Fondo Patrimonio Natural se ha entendido el vínculo estrecho entre esos dos ámbitos, el administrativo y el de los desarrollos técnicos y normativos.

En 2021 se alcanzó el mayor nivel de ejecución presupuestal –pagos y compromisos– en su historia: un total de 166.543 millones de pesos (73.217 millones de pesos pagados y 93.326 millones de pesos comprometidos); a lo que se suma la gestión necesaria para apropiar 23.229 millones de pesos adicionales de Visión Amazonía REM. Ese logro brinda una oportunidad para reflexionar con mayor detenimiento acerca de la consolidación de la función administrativa y de los alcances de las capacidades asociadas a esta para fundamentar procesos de escalamiento que contribuyan en mayor medida y de forma más efectiva a cumplir la misión, mediante el apoyo más sólido a la ejecución de las políticas públicas.

El papel institucional del Fondo Patrimonio Natural en el Sistema Nacional Ambiental y Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINA-SINAP) implica la ejecución compartida con las diversas entidades y agentes de las líneas de acción que se van estableciendo, lo que exige el mejor entendimiento posible de la noción de territorios y de estos respecto a la conservación. La interacción con entidades y organizaciones se ha intensificado en virtud de la creciente complejidad en las intervenciones. El Fondo ha pasado de tener una relación predominantemente con Parques Nacionales Naturales, en sus primeros diez años, a una serie de relaciones más amplias y diversas con instituciones públicas del SINA y de otros sectores y a una más amplia variedad de organizaciones sociales en los últimos cinco años.

De allí que para analizar la ejecución de 166.543 millones de pesos en un año es necesario reconocer y comprender los arreglos institucionales con los cuales interactúa el Fondo, las reglas establecidas en los acuerdos con los financiadores, las capacidades de los socios y de los receptores de las financiaciones y las respuestas adaptativas de los equipos del Fondo frente a estos arreglos y reglas. Es necesario, por eso, considerar tanto las dinámicas internas en el Fondo como los factores externos generales y específicos de cada contrato y convenios suscritos, como determinantes importantes de los ritmos necesarios y efectivos de ejecución.

La perspectiva de una mayor articulación con la estructuración de las políticas públicas de diversa índole demanda asimilar la experiencia acumulada en entornos con alcances limitados en la relación con esas políticas, de manera que se entiendan los aportes de los procesos gestionados y la necesidad de otro tipo de arreglos para propiciar impactos más amplios. El futuro de un mecanismo como el Fondo Patrimonio Natural será aún más relevante en la medida en que el sistema institucional del cual hacen parte los diversos niveles económicos, institucionales y técnicos entienda la forma como deben desenvolverse esos trabajos conjuntos con las entidades y con las organizaciones de base.

Nuestra **Historia**

Capítulo 2

Foto: Gustavo Frazao



Evolución y diversificación

Por: Juan Fernando Jaramillo

La historia de Patrimonio Natural se puede separar en dos bloques de tiempo con diferentes características que han permitido una evolución en las capacidades de la organización respecto a su relacionamiento con otras instituciones, el rol que desempeña, sus procesos y procedimientos y el fortalecimiento de su equipo.



Relacionamiento institucional



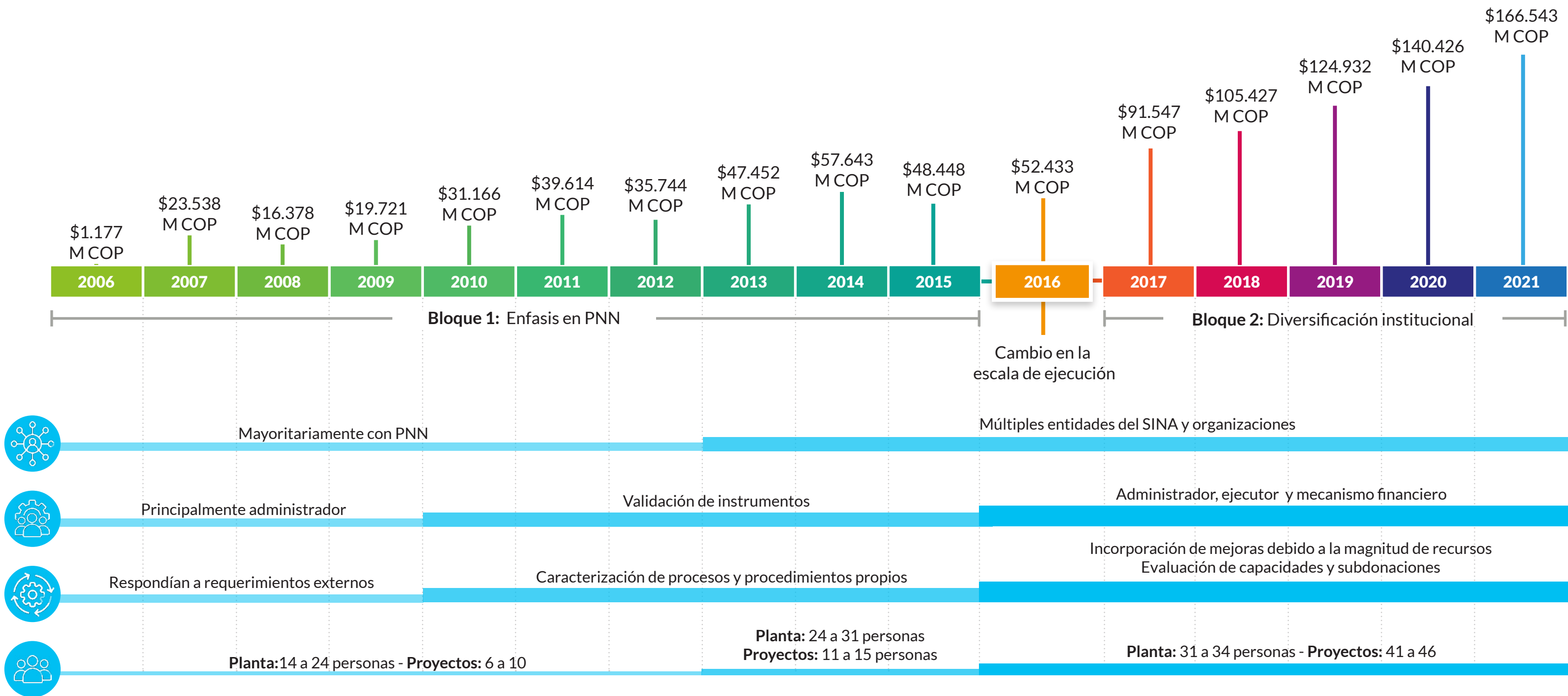
Rol



Procesos y procedimientos



Equipo



2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

Bloque 1:

Énfasis en PNN

El primer bloque corresponde al periodo de 2006, desde su fundación, hasta 2015 y su característica principal fue el relacionamiento con Parques Nacionales Naturales (PNN). Durante este periodo, el Fondo incrementó sus capacidades administrativas, manejando diferentes proyectos que por lo general no tenían un valor superior a los 5 MUSD, pero que, por la misma diversidad de financiadores, permitieron a la entidad conocer y apropiarse de diferentes procedimientos que fueron base para futuros manejos de mayores cuantías.

La entidad se identificó con un rol mayoritariamente de administrador, donde el alcance se limitaba a los temas de financieros, de adquisiciones, manejos de bienes y administración de contratos. Otra de las características de este tiempo fueron las revisiones externas; una minoría de los proyectos administrados contaba con la obligación de ser auditados financieramente, lo que llevó a que el sistema de control interno del Fondo se estructurara alrededor del autocontrol de sus colaboradores. Este contexto organizacional tuvo como resultado una estructura simple donde predominaba el área administrativa y financiera y que permitía cumplir con las responsabilidades que se tenían en el momento.

2016

2017

2018

2019

2020

2021

Bloque 2: Diversificación **Institucional**

2016 fue un año en el que el Fondo Patrimonio Natural se vio inmerso en diferentes circunstancias que llevaron a redefinir su enfoque y responder ante nuevos retos. A nivel externo, se celebró la Conferencia sobre el Cambio Climático de París COP 21, en la que el Estado colombiano luego de diferentes negociaciones logró apalancar recursos para la protección de la Amazonía y otros ecosistemas. Como resultado inicial se obtuvo la financiación de Noruega, Alemania y Reino Unido para el programa Visión Amazonía.

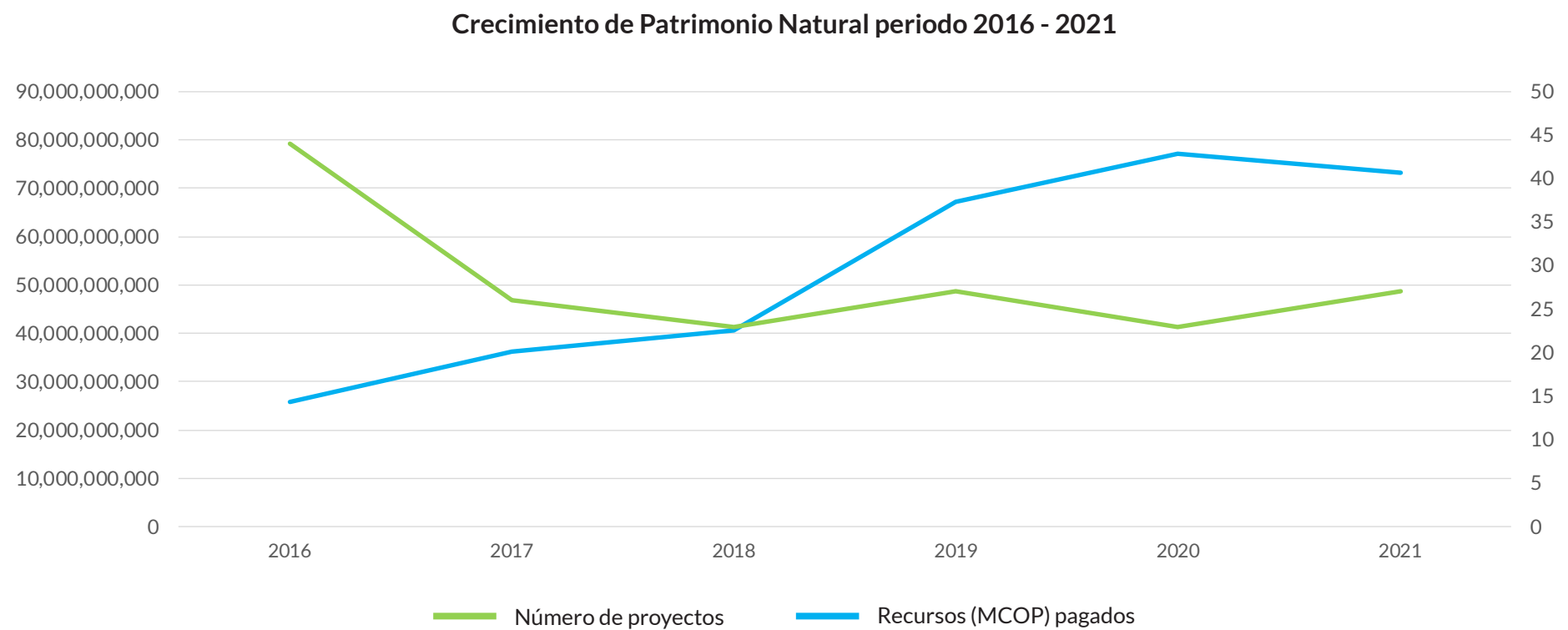
Además, el Gobierno se comprometió en diferentes metas de carácter ambiental (Contribuciones Determinadas a nivel Nacional, NDC, por sus siglas en inglés), que implicarían un cambio en la manera de ejercer el control y la administración del SINA y el SINAP y darían paso a nuevas políticas y regulaciones que debían ser implementadas.

Internamente, en los proyectos, el Fondo fue escogido como mecanismo financiero para la administración de Visión Amazonía, el programa hasta ese momento de mayor financiamiento con cooperación internacional que recibía el país sobre conservación. También empezaba a ejecutar el programa Conservación y Gobernanza, financiado por USAID, y el proyecto Corazón de la Amazonía, financiado por el GEF.



Luego de la auditoría de la Contraloría General de la República (CGR), quedaba en evidencia que el Fondo Patrimonio Natural había crecido con tal magnitud tanto en la diversidad de proyectos como en la capacidad administrativa, que el enfoque de autocontrol era insuficiente para llevar a buen término los retos administrativos que tenía en el momento. Todo esto llevó a que se plantearan diferentes ajustes en el equipo del Fondo y que el enfoque de proyectos, predominante durante los años anteriores, con énfasis en la interacción y el beneficio de PNN, fuera ampliándose.

De 2016 hasta la fecha el Fondo Patrimonio Natural ha ido reduciendo de manera progresiva el número de proyectos que administra, pero los pocos proyectos que gestiona son de un valor mucho mayor. Para 2020, según el informe de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC), en relación con la cooperación recibida y su direccionamiento a la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2019–2022 (ENCI), de los cinco financiadores clave para la «Conservación y sostenibilidad ambiental», el Fondo trabajaba con tres de ellos: Alemania, GEF y Noruega. Ese contexto implicó mayores exigencias de los financiadores en los procesos y procedimientos internos, a lo que se respondió favorablemente.



Además, al manejar proyectos de montos mayores y con mayores alcances se presentaron dos cambios importantes. Por un lado, el Fondo Patrimonio Natural se vio como parte de arreglos operativos más complejos para lograr los resultados esperados. Con lo cual se relacionó con un mayor número de instituciones, locales y nacionales, en diferentes roles que van desde administrador hasta financiador. Por otro lado, el alcance en términos de incidencia territorial se amplió, superando los límites del trabajo en PNN. En este punto, el Fondo empezó a trabajar proyectos en regiones más amplias: el piedemonte amazónico, la zona de amortiguación alrededor del Parque Nacional Natural Chiribiquete, el departamento de Cundinamarca y, en Visión Amazonía, toda la región amazónica. Esto con las complejidades propias de trabajar en territorios apartados, donde ya no siempre se contaba con las garantías de estar en un PNN con el personal de esa institución para llegar a las ubicaciones donde se debían hacer las intervenciones.

Por ello, al interior del Fondo Patrimonio Natural se reconsideraron varios de los servicios que se prestaban y se amplió su oferta a las necesidades que los retos imponían. El desarrollo de procesos como la asesoría legal, la administración de personal, el manejo de inversiones, el análisis de instrumentos, el control y el acompañamiento interno, la evaluación de capacidades administrativas, entre otros, fueron incorporándose poco a poco.

Una de las consecuencias de esos grandes cambios fue que el Fondo debió actualizar su estructura, ajustar el personal de sus equipos y su infraestructura física. Con lo que respondió apropiadamente a las revisiones externas que tuvo la entidad, tanto a las auditorías a proyectos por firmas externas como a las auditorías de gestión de la Contraloría General de la República.

Foto: Vanessa Moreno



Otra consecuencia fue involucrarse en los procesos de planeación de los programas y proyectos. El Fondo y los socios entendieron que la participación de la entidad genera un valor agregado porque permite prever situaciones que terminaban en conflictos o reprocesos y mejorar la eficiencia en el gasto y las inversiones, al contar con la información técnica y administrativa para la toma de decisiones.

Pero la consecuencia más relevante fue la ratificación de la confianza por parte de los socios y financiadores en las

capacidades del Fondo gracias a los resultados demostrados en el tiempo. Que se llame al Fondo Patrimonio Natural para ejecutar las fases siguientes de los proyectos Corazón de la Amazonía, KFW Biodiversidad y áreas protegidas y Visión Amazonía, y que el grupo de socios de Herencia Colombia lo considere como la institución ideal para ejercer la gerencia financiera del programa, son un ejemplo de confianza.



Planeación para **proyectos** y **programas**

Por: Juan Fernando Jaramillo

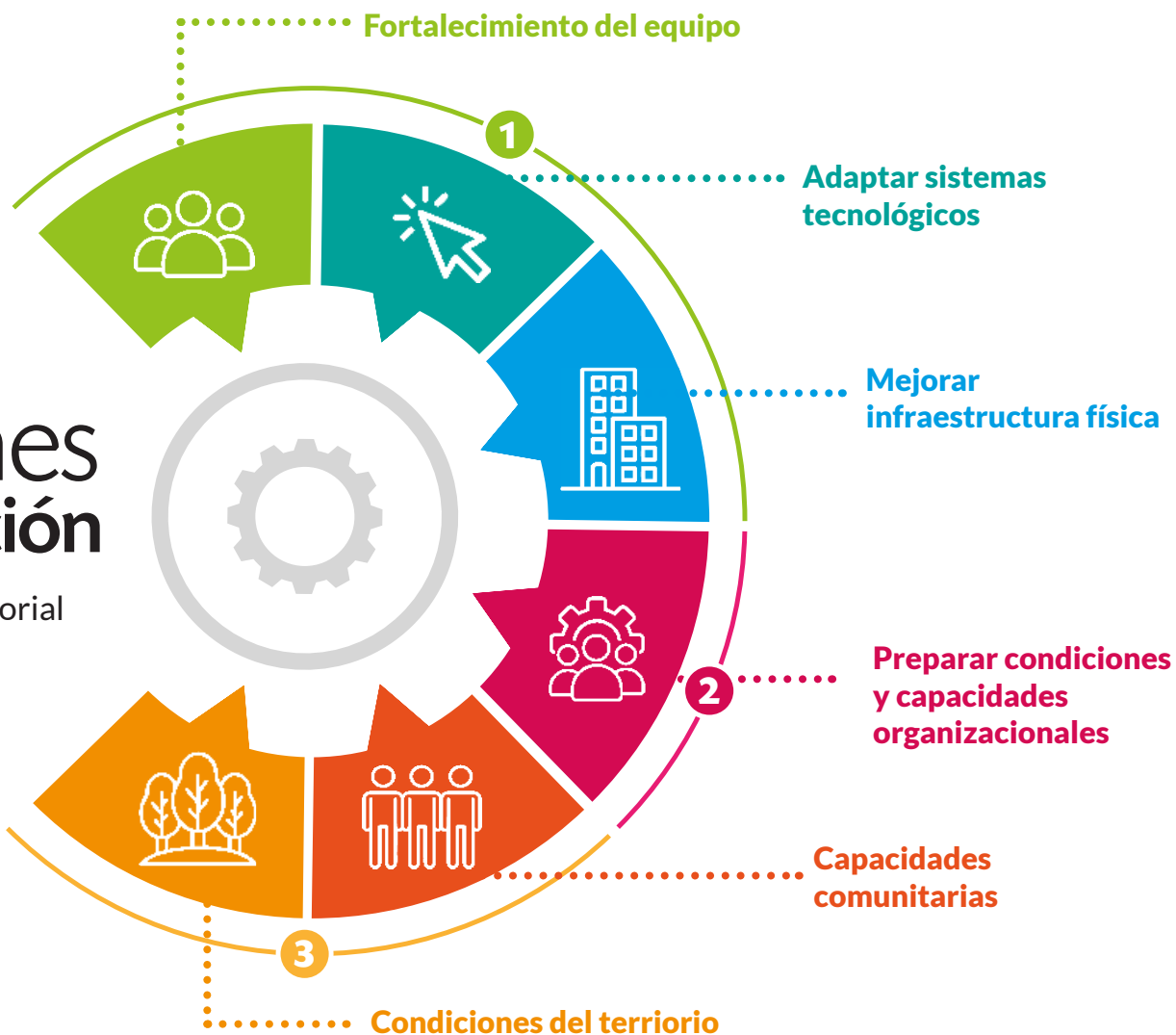
Se concibe como el paso clave para poner sobre la mesa los recursos con que se cuenta (no solo los financieros), las condiciones externas específicas de los territorios y los objetivos que se quieren alcanzar, para determinar las rutas óptimas para llegar a estos. En su naturaleza de fondo de conservación, responsable de la administración de los recursos,

el Fondo Patrimonio Natural ha tenido una continua evolución que le ha permitido ganarse un espacio con otras instituciones y ser involucrado en varios ejercicios. Sin embargo, los aprendizajes derivados de quince años de trabajo señalan que para la planeación se deben procurar reflexiones más amplias, como las siguientes:

De manera general, algunos socios han comprendido el ejercicio de planeación como un proceso lineal, donde se establece una serie de pasos subsecuentes que van alineando las herramientas para la gestión de los programas o los proyectos. Sin embargo, lo cierto es que esto cambia de manera continua y tanto las herramientas de gestión de los proyectos como las instituciones y las personas que están en cada uno aportan a la planeación una serie de recursos que deben considerarse. Estar al margen del proceso de planeación y sin embargo tener que responder por él, al tiempo de darse cuenta de que no se tienen las capacidades necesarias, como le pasó al Fondo Patrimonio Natural durante muchos años y en varios proyectos implica consideraciones en diferentes niveles:

Consideraciones proceso de planeación

Niveles: 1 interno, 2 externo y 3 territorial



Por ello se insiste en la idea de tener un esquema de planeación que involucre a los diferentes participantes, en el que sirva de base un ejercicio para preparar las condiciones y capacidades de las organizaciones con el fin de responder en el momento requerido a las necesidades de los proyectos y programas.

Por ejemplo, para el caso de Visión Amazonía, los diferentes momentos de planeación del programa los realiza la Unidad Ejecutora REM (UER), y posteriormente las decisiones sobre las inversiones definidas se comparten con el mecanismo financiero (FPN). Esto ha llevado a varios problemas, dado que no se cuenta con la información administrativa y financiera necesaria. Como resultado, se encuentran reprocesos durante la ejecución porque se requerían actividades administrativas que no estaban consideradas, tiempos en la contratación mal estimados y procesos de capacitación y fortalecimiento de Entidades Implementadoras locales sin contemplar para garantizar la confiabilidad en el uso de los recursos. Toda esa información podía ser suministrada por el Fondo desde el inicio, pero al no vincularse al ejercicio de planeación, el aporte es limitado y se notan las falencias durante la ejecución y retrasos con respecto a lo planeado.

En este sentido, una de las reflexiones más importantes sobre el ejercicio de planeación de los proyectos es que debe considerar como un paso fundamental el análisis de las capacidades de todos los actores involucrados, con relación a los roles y funciones que les son designados. Uno de los inconvenientes más comunes en la ejecución de los proyectos es que se planea desde los criterios técnicos sin contar con los límites y capacidades administrativas.

Este es un proceso que se alimenta de un círculo virtuoso o vicioso, según sea la planeación efectuada. Si desde la planeación es claro cuál es la información relevante para formular nuevos proyectos en el territorio, podría

Foto: Cristina Consuegra



recolectarse la información técnica y financiera que garantice que la planeación de nuevos proyectos incluya ese tipo de información; si no se cuenta con esa información, la planeación de los nuevos proyectos estará mal abordada, sin conocer las condiciones del territorio con el nivel de detalle necesario y perdiendo la posibilidad de recolectar información importante para las nuevas iniciativas que se quieran adelantar. De modo que la planeación depende de la gestión del conocimiento que se tenga y, a la vez, la gestión del conocimiento requiere que se planee la manera en que se alimenta la información de los proyectos con detalles técnicos y financieros. El proceso abordado en 2021 por los proyectos de Montes de María fue un ejemplo de un círculo virtuoso, al contarse con la información del territorio actualizada gracias a la gestión anterior de proyectos ejecutados en esa misma ubicación.

Otro aspecto clave en la planificación de los proyectos se refiere a la rigidez o restricciones que esta genera en la ejecución. Ejercicios de planificación muy estrictos, puestos en marcha para territorios que tienen complejidades externas difíciles de predecir, terminan por ejercer presión y desgaste administrativo para adaptarse a las condiciones que se encuentran en los territorios. Esto tiene una relación directa con la gobernanza del proyecto, la cual debe articular los diferentes actores para permitir la actualización de las herramientas de gestión definidas previamente durante la planificación.

Hay también una reflexión final importante sobre el alcance de este proceso. Se habla de planeación como la fase regular de una intervención o un proyecto después de que es formulado. Pero, dadas las necesidades actuales, la urgencia y la magnitud de conservación de los ecosistemas nacionales, el enfoque de proyectos para alcanzar estas metas es cuestionable y de la misma manera el ejercicio de planeación.

La pregunta es, entonces, ¿cómo hacer para planear para el SINAP y no para el proyecto que financia el SINAP? Cambiar el alcance en este ejercicio implica tener una visión de largo plazo, con una escala nacional y con unas complejidades mucho mayores, pero que deben llevar a una construcción diferente si se quiere alcanzar los objetivos propuestos en las políticas públicas ambientales y en las metas de la agenda internacional en los ODS. De nuevo se resalta el ejercicio de aprendizajes, en el que se proponen diferentes medidas relacionadas con el análisis de las políticas públicas y se revise la planeación que estas han tenido.

El FPN, un nuevo esquema de acción

Capítulo 3



El Fondo Patrimonio Natural, un nuevo esquema de acción

Por: Hernando Gómez M.

El Fondo Patrimonio Natural proyecta sus acciones más allá de la administración de recursos, ya que el diseño y puesta en marcha de esquemas de ejecución más efectivos deben tener en cuenta:

- El contexto institucional nacional, regional y local.
- La capacidad de gestión de las organizaciones en territorio para garantizar la continuidad y consolidación de las acciones.

El desarrollo de la misión del Fondo Patrimonio Natural se encuentra condicionado en muchos aspectos por la manera como nos relacionamos con las instituciones, las organizaciones y los territorios donde se implementan las acciones de los programas y proyectos para crear las condiciones necesarias que contribuyan a la sostenibilidad financiera del sistema.

Además de tener que atender las exigencias que se imponen desde los financiadores para el cumplimiento de las políticas, normas y procedimientos de carácter administrativo y legal por la firma de los acuerdos.

La revisión estratégica de las experiencias acumuladas en todos los ámbitos y el análisis de los retos adquiridos y los que están por venir han alimentado la reflexión, que ha dado origen a la estructuración de esquemas de gestión y administración en los que instituciones y organizaciones sociales juegan un papel importante al permitir el manejo eficiente y el flujo efectivo y oportuno de la información y los recursos.

Es así que durante 2010 se llevó a cabo la primera revisión de los flujos de información, de la documentación generada y de las interacciones entre los procesos y áreas y de estas con las entidades y con las organizaciones. Esta revisión dio como resultado la identificación, caracterización, consolidación y creación de los procesos inmersos en la gestión del Fondo Patrimonio Natural, con miras a determinar una mejor manera de funcionar e introducir un sistema estable, que se

retroalimenta de la gestión de los programas y proyectos pero que no depende de la coyuntura de los mismos y con el que se pudieran hacer mediciones y revisar la eficacia y eficiencia de los procesos, facilitando la mejora continua.

Como resultado inmediato el FPN definió:

1

Una estructura organizacional que refleja los procesos e interrelaciones, tanto internas como externas.

2

Instancias de coordinación (Comité Directivo, Comité Financiero, Comité de Convenios y Acuerdos y unidades de trabajo temáticas) que traducen las decisiones estratégicas de la dirección y las vuelven operativas.

3

La necesidad de contar con un equipo humano fortalecido y altamente calificado, que atendiera los requerimientos legales internos y lo que demanda la aplicación de las normas para las adquisiciones y la administración financiera, cuando se trata de los recursos provenientes de la cooperación internacional.

4

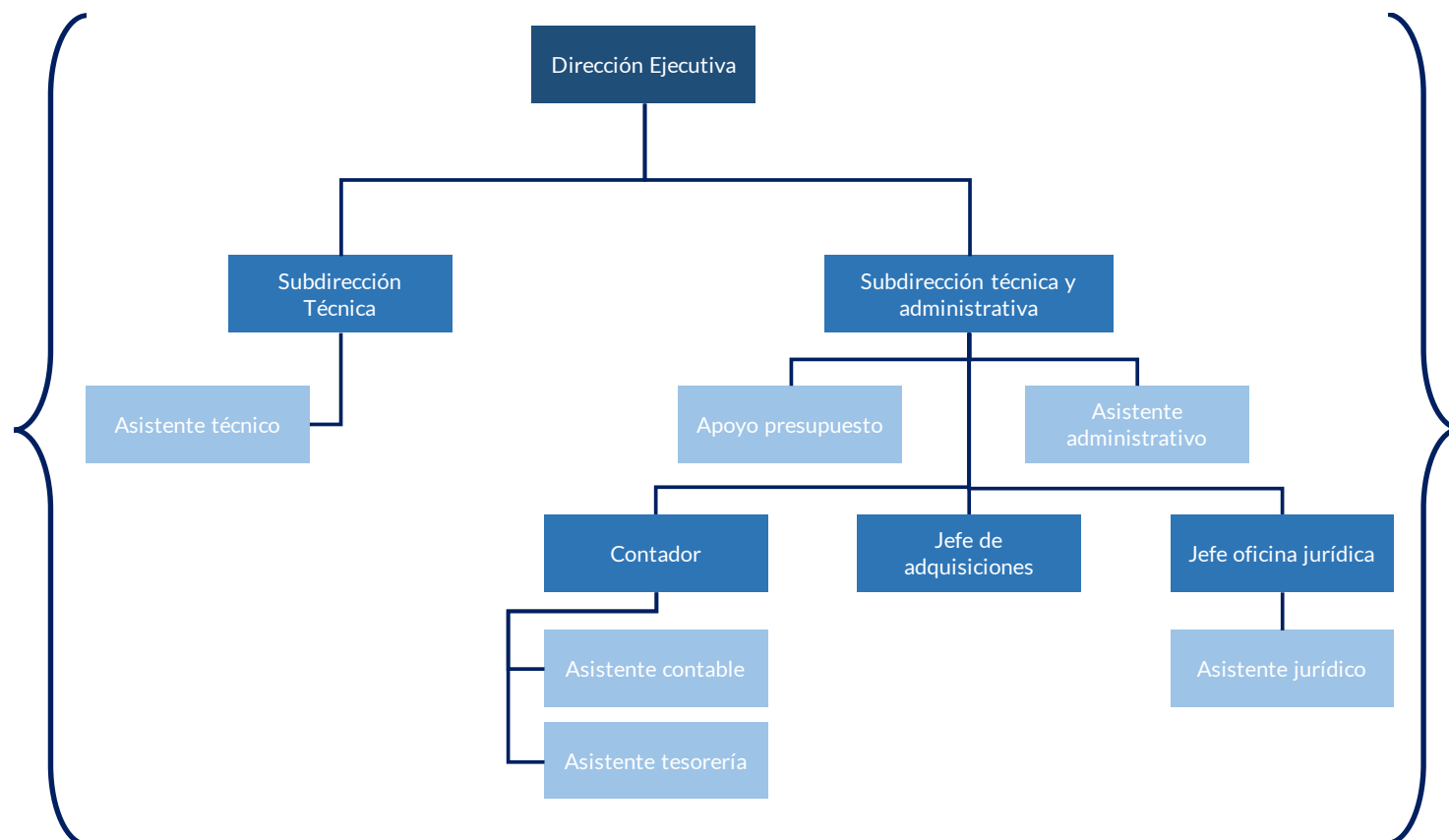
La importancia de manuales de procedimientos financieros, de adquisiciones y contratos, de supervisión y para la suscripción de acuerdos y convenios, en los que se consolidan y homologan las normas de diferentes financiadores.

Además, se determinaron las necesidades de mejora en infraestructura física y tecnológica para el apoyo de los procesos estratégicos y operacionales para cumplir con todos los estándares de seguridad sobre archivos e información y disponibilidad; lo que culminó con la remodelación de las oficinas a inicios de 2019 para la adecuación según estos criterios.

Foto: Alvaro Gil



Estructura inicial 2006-2010



Con la implementación del sistema de gestión por procesos, con el que se facilita el análisis de las acciones y permite la mejora continua, se revisaron, analizaron y adaptaron los arreglos operativos y las herramientas utilizadas en experiencias como las de GEF Fondo Áreas Protegidas (Mosaicos) y USAID Paisajes de Conservación. En su implementación se tuvo en cuenta un horizonte en el que se prevé una mayor escala en las intervenciones y una mayor exigencia de coordinación interinstitucional en un escenario geográfico, social y político complejo en el que el Fondo no solo debe cumplir con las exigencias de los financiadores, sino que su rol depende también

de las capacidades de los socios y de las organizaciones de base a las que se le transfieren recursos; como por ejemplo el GEF Corazón Amazonía y REM Colombia Visión Amazonía.

En la implementación del sistema de gestión por procesos también se revisaron otros asuntos, como:

- Los arreglos operativos, en los cuales los equipos técnicos y los equipos administrativos y financieros (Unidades de Gestión) que se encuentran en diferentes entidades cumplen una función integradora y potencian el alcance

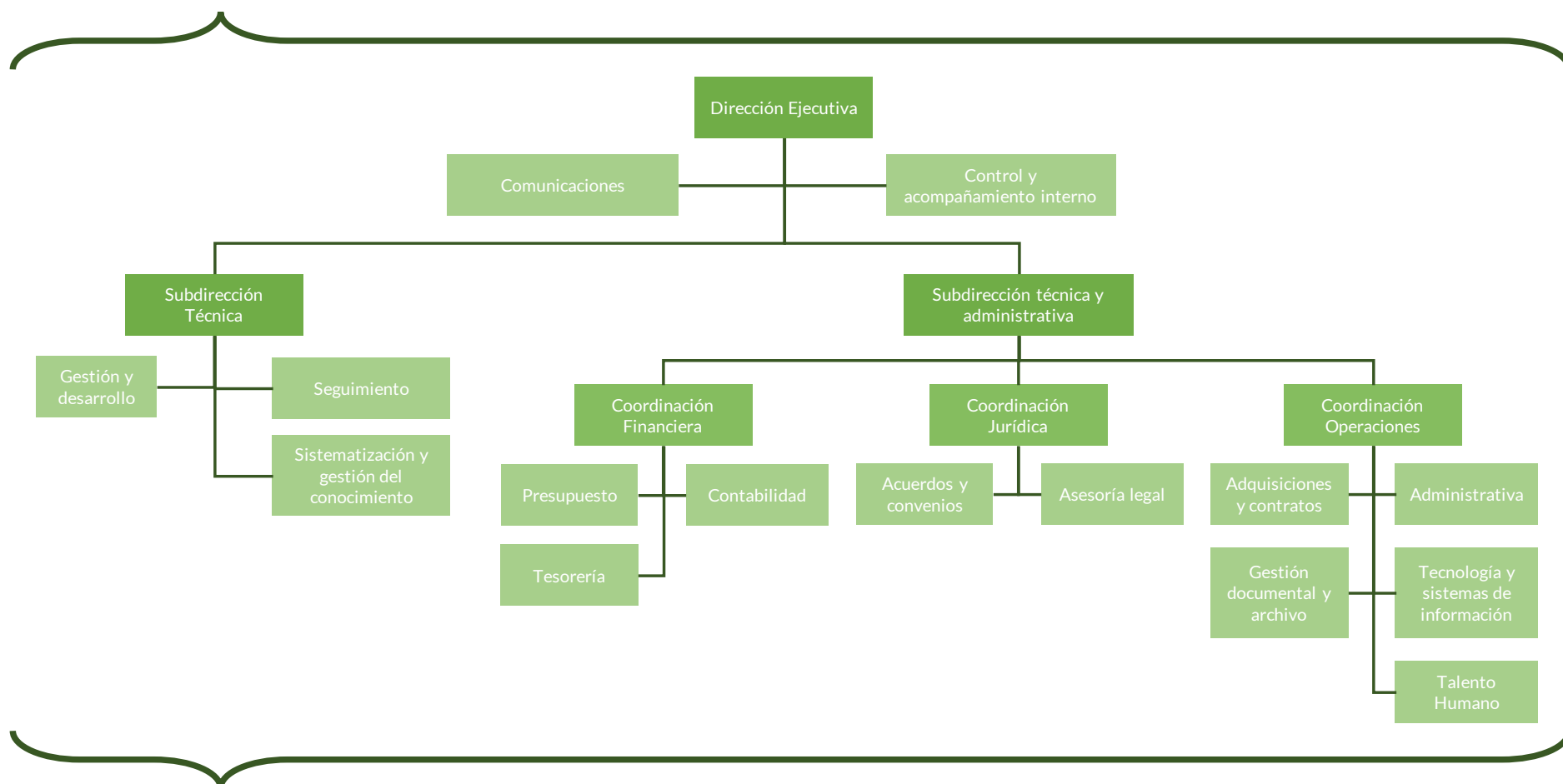
de las capacidades de las entidades desde sus roles y competencias, y tienen en cuenta los territorios donde se implementan las acciones.

- Un esquema de subejecución para canalizar recursos a organizaciones de base, a comunidades indígenas y a pequeños productores para fortalecer sus capacidades y acompañarlos en la gestión de los recursos, garantizando el cumplimiento de las normas/directrices que aplican y el buen uso de las inversiones. El reto futuro es seguir transfiriendo mayores capacidades a las Entidades Implementadoras para lograr una ejecución más ágil y fortalecerlas para que respondan de manera más integral a los requerimientos técnicos, legales y administrativos.

- Un plan de monitoreo que incluye comités y visitas de seguimiento de manera periódica para garantizar la adecuada implementación y gestión de recursos.
- Un Proceso de Acompañamiento y Control Interno que define y aplica medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones en los procedimientos.
- El sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo que se diseña e implementa previa identificación, evaluación y valoración de riesgos en campo.



Estructura ajustada 2011-2021



En su rol como mecanismo financiero el Fondo Patrimonio Natural se ha relacionado con una amplia variedad de instituciones y organizaciones en diferentes niveles de gestión. Esto –como se indicó– le ha permitido hacer una reflexión crítica sobre su capacidad y sus socios, los servicios que ofrece y los arreglos que deben establecerse para lograr mejores resultados, en un contexto de escalamiento y creación de mayores capacidades

en las organizaciones y bajo un esquema de co y subejecución. En este esquema se identifican los casos específicos de la fase final de REM Visión Amazonía y su segunda fase; la ejecución en paralelo de la financiación 6 y 7 de GEF Corazón de Amazonía; la finalización de la fase II de Diversidad Biológica y Áreas Protegidas y su fase III.

Para fortalecer el rol del Fondo Patrimonio Natural como mecanismo financiero y proyectarlo más allá de la administración de recursos, como se requiere en programas como Herencia Colombia, se exige la construcción de arreglos operativos que definan de manera clara los roles y responsabilidades en la

gestión técnica y administrativa, los flujos de información, su coherencia y confiabilidad, y las herramientas para asegurar procesos de planificación coherentes y que apoyen la toma de decisiones en la implementación.



Propuestas en perspectiva a **partir de los aprendizajes generales**

Capítulo 4

Foto: Cristian Revelo



Propuestas en perspectiva a partir de aprendizajes generales

Por: Fco. Alberto Galán S.

La gestión de los tres próximos años del Fondo Patrimonio Natural se perfila a partir de tres ámbitos generales:

1

Las capacidades del Fondo –resumidas al final del segundo punto de este informe– como efecto de las experiencias acumuladas en los quince años de su gestión;

2

Los compromisos adquiridos y en curso de ejecución, de los cuales se destacan los mayores financiadores (Kfw con recursos de Noruega, Alemania y Gran Bretaña) para culminar la primera fase de Visión Amazonía REM, con la posibilidad de la segunda fase, bajo la modalidad de pago por resultados; Kfw con recursos de la cooperación de Alemania para Parques Nacionales Naturales; Banco Mundial con recursos del Global Environmental Facility; e IKI en el trabajo que se busca continuar en relación con el bosque seco en el Caribe, en particular en Montes de María.

3

Los procesos que de manera expresa y sistemática se adelanten para contar con las capacidades y los canales de oferta de servicios y estructuración de alianzas en función de trabajar con las diversas entidades del SINA-SINAP y con otras entidades en la perspectiva de escalamiento, estructuración de políticas y fortalecimiento de capacidades de las organizaciones con estos fines.



Foto: Vanessa Aristizabal

Las reflexiones adelantadas por los equipos del Fondo Patrimonio Natural en el proceso de aprendizaje de los últimos dos años ponen énfasis en la importancia de encontrar medios que permitan vincular, de manera aún más sistemática y significativa, la labor del Fondo con el diseño y la ejecución de políticas públicas. Esto requiere trabajar con los aliados y socios la generación de condiciones de escalamiento, las cuales van más allá del aumento en coberturas y superan el ámbito propio de los proyectos ejecutados. Esto resalta la importancia de la gobernanza de los territorios y la integración institucional horizontal y vertical y de otras condiciones necesarias para crear una nueva oferta de servicios del Fondo. Esto, en función de atender mejor los proyectos bajo su administración y contribuir con el escalamiento amplio y relevante para las políticas.

En virtud de lo anterior, se resaltan los siguientes aspectos:

Las capacidades del Fondo Patrimonio Natural

La preparación adaptativa con la que ha contado la entidad durante su historia, la formación de sus equipos, los análisis constantes en búsqueda de una mejor oferta de servicios y las capacidades actuales que lo han llevado a ejecutar más de 160.000 millones de pesos en un año, son precedentes e indicadores para asumir de manera responsable el rol como gerente financiero en programas como Herencia Colombia o fases posteriores de Visión Amazonía. Entre las capacidades adquiridas con potencial de ser proyectadas hacia otros niveles de gestión de mayor alcance caben subrayar los siguientes puntos:

- Dominio de una variedad de reglas de manejo de recursos que facilita el relacionamiento con diversas fuentes de financiación internacionales y nacionales.
- Arreglos operativos para la articulación de diversas fuentes

de forma que se propicie en el nivel territorial la realización de objetivos múltiples y complejos en sus alcances temáticos y en sus requerimientos organizativos e institucionales. En estos arreglos los componentes técnicos y administrativos de las Unidades de Gestión cumplen una función integradora, teniendo en cuenta el aspecto territorial y potenciando el alcance de las capacidades de las entidades desde sus roles y competencias.

- Comprensión de las exigencias de la planificación para vincular de forma más efectiva los propósitos técnicos con los requisitos administrativos y financieros.
- Esquemas de coejecución y subejecución por medio de los que se canalizan recursos a entidades y organizaciones, se acompaña la gestión y se fortalecen sus capacidades para garantizar el cumplimiento de las normas/directrices aplicables y el buen uso de los recursos.

Sin embargo, al ser insuficientes los recursos que recibe el sector ambiental de diferentes fuentes para gestionar las áreas protegidas y conservar la biodiversidad, se mantienen interrogantes para las cuales es necesario encontrar respuestas concretas que permitan hacer posibles las reorientaciones esperadas en el sentido señalado: ¿con los aprendizajes obtenidos, las capacidades desarrolladas y el contexto actual, cómo puede el Fondo Patrimonio Natural redefinir sus servicios para hacer más eficaces y eficientes la asignación de los recursos que recibe en función de crear condiciones para la estructuración de las políticas públicas asociadas a la conservación? Este es el reto inmediato de Patrimonio Natural y en 2022 se enfocará en responder esta pregunta para la segunda fase de Visión Amazonía, el GEF Corazón Amazonía VII, la tercera fase del proyecto KFW Diversidad y Áreas Protegidas y con especial interés en la construcción coherente y bien orientada de la gerencia financiera de Herencia Colombia.

Oportunidades en los compromisos adquiridos

En relación con los compromisos adquiridos en curso, es importante resaltar algunos puntos sobre lo que sería deseable gestionar las acciones hacia una labor más estratégica, como el cumplimiento de las políticas con fundamento en procesos de escalamiento mejor enfocados:



- Los incentivos a la reconversión productiva o para la conservación de bosques, en torno a los cuales conviene adelantar análisis y discusiones para determinar su viabilidad y continuidad en el tiempo. Igual se requieren precisiones sobre las condiciones y arreglos que permitirían esa continuidad, si se estima que es deseable para este tipo de instrumentos frente a las situaciones relacionadas con la deforestación.
- El manejo del territorio indígena con recursos de cooperación o con ingresos de pago por resultados. Dado que en la primera fase de Visión REM se viene financiando un alto número de proyectos, con importantes recursos, pero con duraciones de uno a uno y medio años, es necesario profundizar en la comprensión de la efectividad de las líneas de acción adoptadas por las organizaciones y las maneras para aumentar los efectos positivos, mediante arreglos regionales más amplios y de índole organizativo a nivel local o subregional.

Foto: Jorge García Melo





Foto: Angélica Calixto

- Los núcleos de desarrollo forestal como procesos estratégicos territoriales y económicos más amplios. Estos núcleos plantean una economía forestal como eje de manejo de territorios, para lo cual se han puesto a prueba algunos instrumentos económicos y financieros. Tales elementos requieren aún más validación, así como una visión amplia desde la perspectiva geográfica y temporal.



- El avance hacia un enfoque de manejo forestal amplio (comunitario, forestal y no forestal), con antecedentes y referentes que ameritan el cruce con las experiencias del programa Visión Amazonía. De igual forma, la exploración de la conexión de estas dos intervenciones con la consolidación de políticas contra la deforestación y a favor de propósitos como la respuesta a retos generados por el cambio climático (captura de carbono, seguridad alimentaria).
- La restauración con aproximaciones en las cuales la atención a la dimensión económica se constituya en factor que la hagan viable. La magnitud de los recursos previstos para la restauración en el contexto del programa Herencia Colombia justifica un entendimiento del tema que ubique las acciones en la región en una perspectiva nacional, le den un alcance más estratégico que procesos propios de la simple reforestación y logren vincular los aportes de la cooperación internacional a líneas presupuestales nacionales con continuidad. Lo anterior entendiendo las responsabilidades compartidas entre los particulares, en especial el sector empresarial, y las entidades públicas.



- Las experiencias ejecutadas en los diferentes proyectos financiados por KfW a Parques Nacionales, que se pueden analizar como aprendizaje para la estructuración de un programa como Herencia Colombia en sus diferentes componentes.



- El enfoque de mosaicos de conservación, con las correspondientes exigencias de una gobernanza efectiva, ha sido adoptado en el programa Herencia Colombia desde el principio de su formulación y es una novedad frente a otros programas de naturaleza similar de otros países. Técnicamente es un enfoque con metas claras a diez años en creación de nuevas áreas y en términos de estándares de manejo cada vez superiores en las áreas protegidas. Además, abre nuevas oportunidades para procurar acuerdos sobre la forma de manejar el territorio para hacer posible combinar producción con conservación donde la norma lo permita. La experiencia hace recomendable un proceso de aprendizaje desde el momento mismo en que se inicie formalmente el programa.
- El enfoque de mosaicos con un alcance de escala nacional, ratifica y refuerza la función de Parques Nacionales Naturales como coordinador del SINAP y brinda oportunidades para el

mayor relacionamiento entre esa entidad y las autoridades ambientales territoriales. En la medida en que la función de Parques como coordinador del SINAP ha sido una de las más afectadas, dada la escasa financiación con la que cuenta esta entidad y la escala de responsabilidad que esto implica, la existencia de este programa establece una línea de gestión que le da continuidad a otros proyectos con este alcance de sistema.

- La restauración entendida a partir de un claro reconocimiento de las raíces económicas de la degradación de diversos tipos de territorios, lo que es un factor clave para hacer viable y dar mayor sentido a esta línea de conservación. Un enfoque de esta índole exige nuevos arreglos y procesos de gestión diferentes y más estructurales que los propios de la restauración ecológica característica de la mayoría de proyectos ejecutados hasta ahora, incluidos los administrados por medio del Fondo Patrimonio Natural.
- Un manejo efectivo y eficiente de los recursos exige la participación de los socios con roles más activos y de mayor responsabilidad en la gestión y manejo de la información para dar coherencia y consistencia a las fuentes que concurren. Una adecuada gestión de Herencia Colombia requiere asignar a Patrimonio Natural roles adicionales a la administración de recursos, en particular, un rol de gerencia financiera del programa. Este exige la recopilación de la información de los diferentes mecanismos definidos para canalizar recursos, incluida información de la relación técnico-financiera para la toma de decisiones, de forma que se apoye a la coordinación del programa en su planeación estratégica y anual, a partir de una visión a largo plazo del manejo de las inversiones para aportar nuevos recursos y propiciar las condiciones habilitantes que aumenten la sostenibilidad de los resultados y los impactos en los territorios.

- El enfoque territorial desde lo local en contexto de adaptación al cambio climático. La formulación del proyecto financiado con recursos alemanes por medio de IKI, es una oportunidad para recoger la experiencia de Patrimonio Natural de más de ocho años en el Caribe, en particular en Montes de María, y llevarla a niveles acordes con nociones de escalamiento sólido que contribuya a estructurar y llevar a efecto una política pública que relacione la recuperación del bosque seco, la agroecología y la adaptación a las transformaciones que están generando los factores globales del cambio climático.

La contribución a la generación de condiciones para los escalamientos

La gestión de los programas y proyectos en curso abre posibilidades para avanzar en el esfuerzo de conectar esas líneas de gestión con procesos de escalamiento más claros y sistemáticamente vinculados a políticas mejor fundamentadas en el diseño y estructuración. Es importante complementar tales oportunidades con esfuerzos expresos de los socios directamente dirigidos a desarrollar mejor las condiciones para los procesos de escalamiento de las diversas líneas de política pública, reconociendo en principio las siguientes condiciones básicas identificadas a partir del aprendizaje y que se han trabajado al interior del equipo técnico del Fondo: (a) gobernanza y gobernabilidad, (b) armonización del ordenamiento territorial, (c) entornos favorables para



las economías locales y (d) fundamentación técnica, de información, ciencia, tecnología e innovación.

1

Gobernanza y gobernabilidad

Los procesos de gobernanza van más allá del interés en lo ambiental, teniendo en cuenta que es necesario articular las diferentes acciones y actores en un territorio de acuerdo a un ordenamiento que permita la vida de las poblaciones en condiciones de dignidad para todas las partes incluyendo a la naturaleza como sujeta de derechos. El interés de las partes por participar en los procesos de toma de decisiones y gestión de un territorio puede devenir de una responsabilidad legal, organizativa o comunitaria como las que puede tener un ente territorial público, un resguardo indígena o un área protegida; o de un interés privado legítimo, como la que tiene una empresa agrícola que usufructúa servicios ambientales para su producción; o ilegítimo, como la de un grupo que controla un territorio por medio de la fuerza de las armas, el tráfico de economías ilegales, por ejemplo.

Principales propuestas y recomendaciones para el fortalecimiento de la gobernanza y gobernabilidad:

- Fortalecer el papel de las organizaciones locales como fundamento en la construcción de la gobernanza en función de la construcción de una Visión de Estado. Esto implica vincular a la población en el fortalecimiento de liderazgos colectivos y que los actores locales sean reconocidos como socios y aliados; para lo cual hay que reformar la implementación de acciones y crear instrumentos financieros que apunten al fortalecimiento de las organizaciones.

- Promover la visión de Estado mediante arreglos institucionales multiactor y multinivel, que den bases a la corresponsabilidad en la conservación, el trabajo estable y sistemático a nivel de la cooperación interinstitucional e intersectorial, caminos concretos a la visión de largo plazo, una mayor armonización dentro del sector ambiental y la consideración de las condiciones estructurales de la ruralidad.
- Propiciar la corresponsabilidad e integración entre sectores para abordar temas como el de restauración, con mecanismos mediante los cuales el sector agropecuario asuma responsabilidad y provea condiciones necesarias en asistencia técnica y créditos, entre otros aspectos indispensables. Se requiere promover en sectores como el minero energético, justicia y defensa e infraestructura, entre otros; más allá de nociones como las compensaciones.

2

Armonización del ordenamiento territorial

Dado que en los territorios se adelantan intervenciones que requieren mayor armonización entre los intereses de las partes involucradas (cooperantes internacionales, gobiernos nacionales, regionales y locales, las empresas privadas y los grupos comunitarios) es necesario contribuir a que las intervenciones partan de la identificación inicial de objetivos comunes entre los diferentes sectores y los gestores de los proyectos, a partir de un acercamiento entre ambos para articular y fortalecer los procesos de largo plazo. Esto requiere ir más allá de una valoración ambiental netamente económica y jurídica; llegar a una valoración más social e integral de la naturaleza. En otras palabras, exige abordar las intervenciones desde el concepto de sistema socioecológico, de modo tal que se facilite la integración de variables



Foto: Cristina Consuegra

socioculturales, económicas, políticas y ecológicas en el diseño de propuestas de incentivos.

3

Entornos favorables para las economías locales

En este sentido se destaca la importancia de profundizar en el análisis de los siguientes puntos:

- Integrar los principios de la visión agroecológica para afianzar economías favorables a la conservación y como oportunidad para acercar los objetivos sociales y ecológicos de largo plazo.
- Restaurar, como camino hacia economías basadas en la conservación de la naturaleza.
- Implementar instrumentos económico financieros con enfoque y diseños más allá de los pagos y ajustados al contexto territorial.

4

Fundamentación técnica, de información ciencia, tecnología e innovación

La existencia de factores como la asistencia técnica, los sistemas de información, la investigación a diversos niveles, las innovaciones con enfoques propios de la agroecología o la oferta agropecuaria de menor impacto negativo son fundamentales para apuntalar los alcances esperados con las intervenciones de proyectos y programas. El soporte institucional desde diversas entidades y diferentes sectores relacionados con esa oferta técnica es una condición de contexto operativo en la cual es fundamental trabajar para dar mucha más efectividad a tales intervenciones.

Con este propósito el Fondo generará servicios basados en instrumentos que permitan el análisis de las problemáticas y formular proyectos, en los que incluyan componentes de marco lógico y de teoría del cambio, como base para orientar los procesos de negociación, diseño, implementación y evaluación de los proyectos y programas.

Desde el enfoque trabajado por el Fondo la sostenibilidad financiera no se ve solo como la necesidad de consecución de recursos financieros de diversas fuentes, sino como un objetivo que demanda el desarrollo integral de tres componentes de la gestión ambiental que dan base a la realización de inversiones estratégicas: solidez técnica, solidez institucional y solidez financiera. En este sentido, el Fondo Patrimonio Natural seguirá insistiendo en la necesidad de una aproximación que dé soporte a una gestión más sostenible.

La interacción con los diferentes sectores potencia su papel de organización puente entre lo nacional, lo regional y lo local con lo empresarial. Su función se debe valorar como la de un actor

en condiciones de ayudar a una mejor comprensión y aplicación de normas y recursos económicos respecto a la conservación; una organización capaz de actuar de manera adecuada (rigor técnico, administrativo y financiero); completa (con planteamientos que reconozcan dinámicas sociales, económicas y políticas) y; constante (su permanencia en el tiempo trasciende periodos de gobierno y favorece intervenciones a largo plazo), en las diversas líneas de conservación. Una gestión conjunta que configure mayores condiciones para escalamientos estables, graduales y sistemáticos en torno a la conservación, mediante el ofrecimiento de múltiples servicios que reflejen una mayor articulación interna de lo técnico, lo financiero y la gestión del conocimiento en general.

Este enfoque plantea, en síntesis, la configuración de diversos arreglos interinstitucionales con efectiva inserción en la gobernanza público-comunitaria, mediante la oferta de múltiples servicios para la sostenibilidad financiera que propicien las condiciones para el desarrollo de procesos de escalamiento en condiciones de articulación interinstitucional y de actores.



Ejecución **Financiera**

Capítulo 5



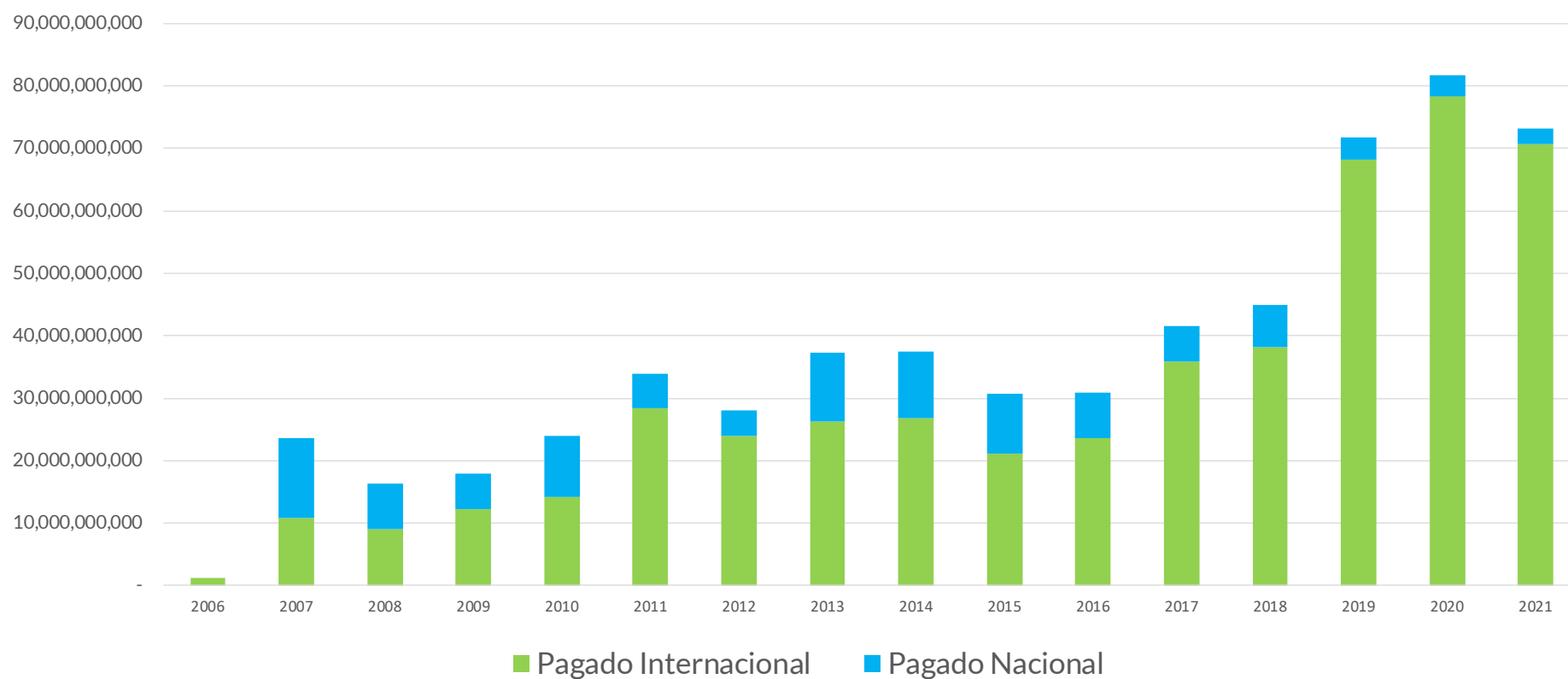
Foto: Angélica Calixto

Ejecución financiera *Por: Julia Hernández*

Desde el inicio de su gestión en 2006, el Fondo ha ejecutado un total de COP\$ 594.669.645.910 (pesos constantes de 2021), de los cuales el 82.26% han sido recursos internacionales y el 17.74% nacionales.

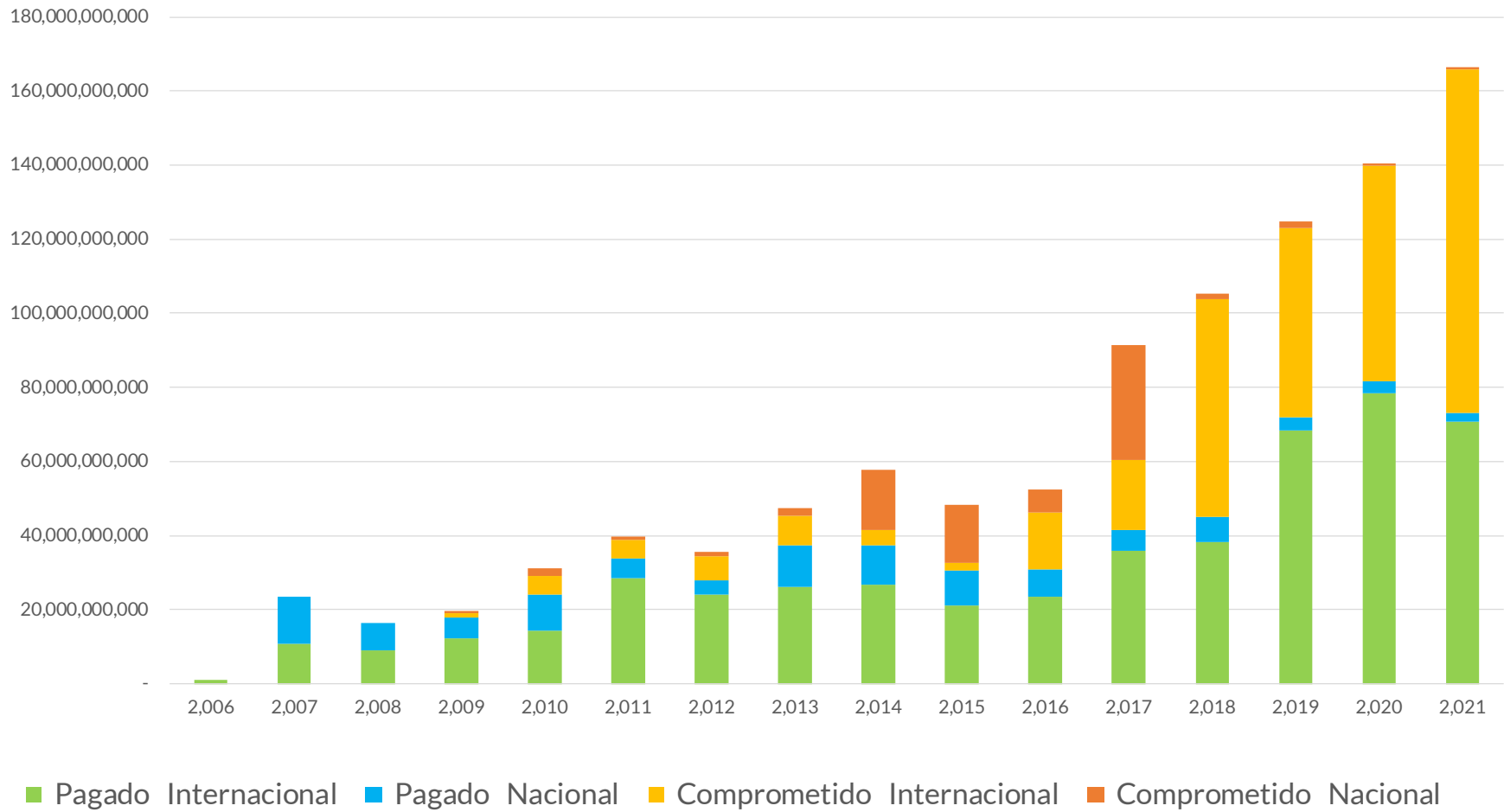
Los valores de ejecución en millones de pesos constantes de 2006 a 2021, según el origen de los recursos, se presentan en la siguiente gráfica:

Pagado por año por origen de recursos - Precios constantes a diciembre 2021



En la siguiente gráfica se presenta la gestión total por año teniendo en cuenta lo comprometido en cada una de las vigencias desde el 2006 al 2021:

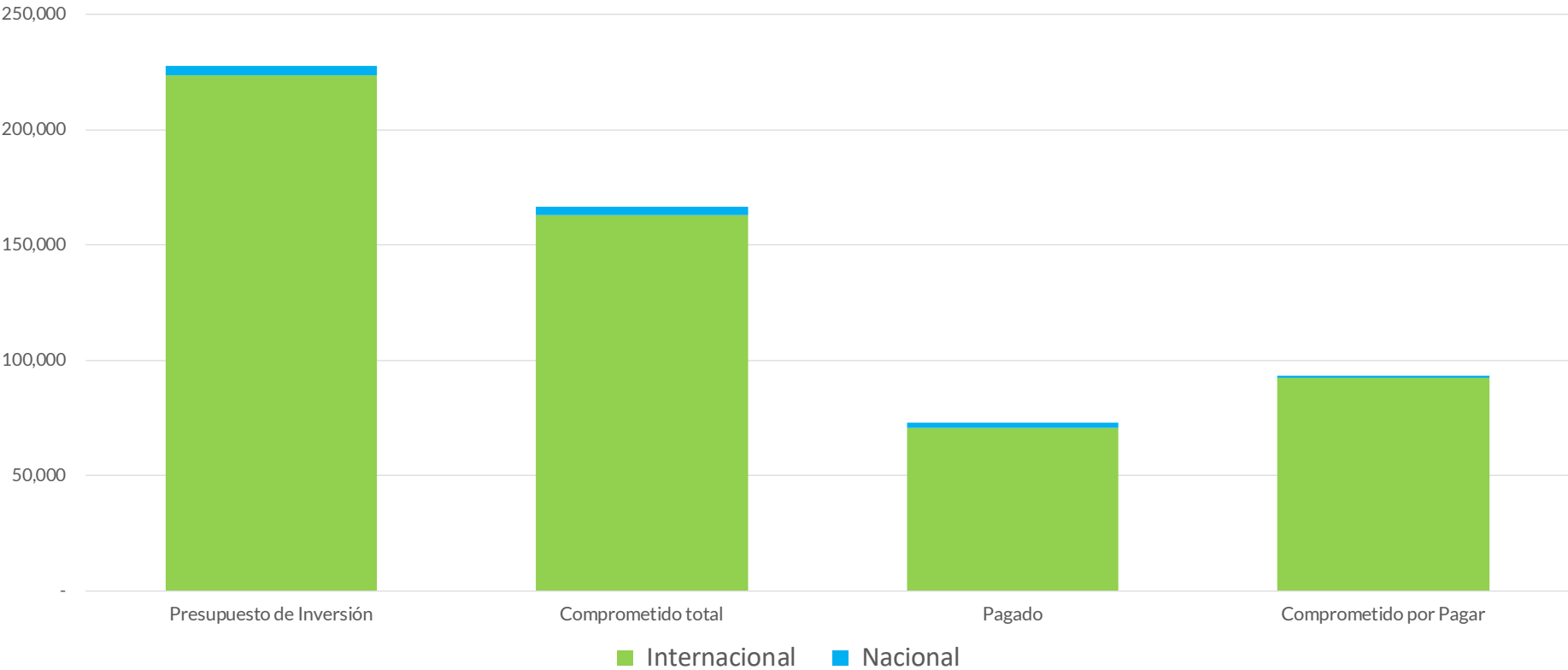
Gestión por año - *origen de los recursos precios constantes a diciembre 2021*



El total de programas o proyectos vigentes para 2021 fue de 26, de los cuales se derivaron 120 convenios. Los fondos de estos proyectos o programas son aportados en un 96.5% por 20 organizaciones internacionales y el 3.54% corresponde a recursos aportados por 6 organizaciones nacionales.

La ejecución correspondiente a 2021 del total de proyectos vigentes fue de COP\$ 73.217.591.420 pagados y COP\$ 93.326.161.669 comprometido, para un total general (pagado más comprometido) de COP\$166.543.753.089. De recursos internacionales se pagó un total de COP\$ 70.628.699.031 y de nacionales se pagaron COP\$ 2.588.892.389 mientras que se comprometieron recursos internacionales por COP\$92.487.938.333 y los compromisos nacionales alcanzaron la suma de COP\$ 838.223.336. El valor presupuestado en 2021 fue de COP\$ 227.728.887.840, donde la ejecución fue del 73.1% (ejecución de los recursos internacionales de 72.26% y recursos nacionales de 84.46%).

Presupuesto pagado y comprometido - *por fuente de recursos en 2021*

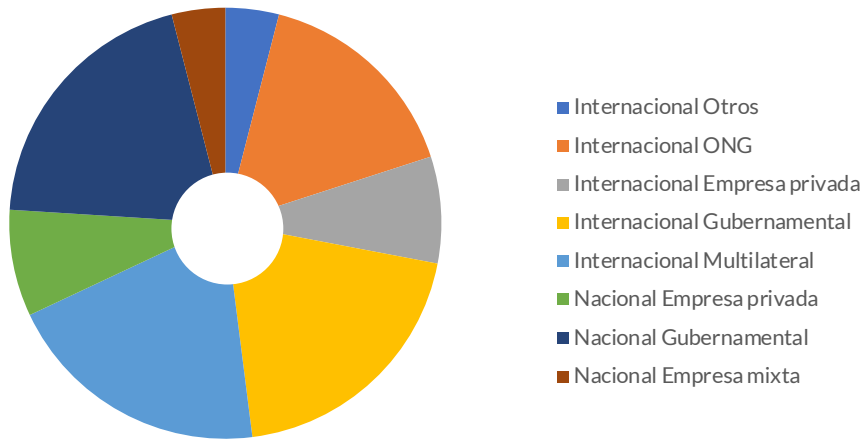


Los 25 proyectos vigentes en 2021, con un presupuesto total de \$664.237.770.305 (precios constantes), fueron financiados por un total de 21 donantes, de los cuales 15 son internacionales y 6 son nacionales. Los proyectos firmados en 2021 que hacen parte de los datos de ejecución, suman un presupuesto total de \$2.159.077.515 millones de pesos y comprenden 2 donantes nuevos uno nacional y otro internacional.

Los nuevos proyectos son aportados por un contrato de ECOPETROL con el objeto del prestar “Servicio Técnico Para El Desarrollo De Acciones Para La Restauración Y Conservación De La Biodiversidad En El Área De La Regional Oriente De Ecopetrol S.A. Y Su Grupo Empresarial” y en segundo lugar una cooperación de la FUNDACIÓN GORDON AND BETTY MOORE para “Fortalecer las condiciones institucionales y financieras del Sistema de Parques Nacionales de Colombia a través de la implementación de Herencia Colombia, mediante un modelo de finanzas sostenibles y un sistema de seguimiento integrado. De acuerdo con el Plan de Resultados, el Plan de Pagos y Requisitos y el Presupuesto.”

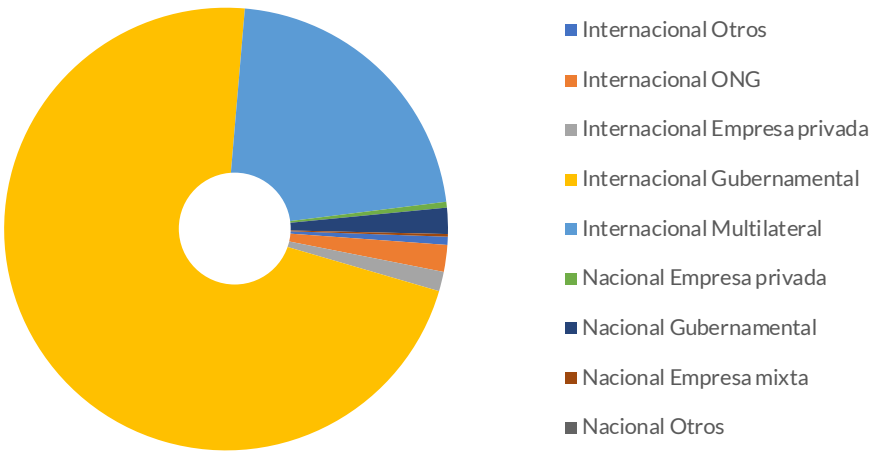
En las dos gráficas siguientes se muestra el número de donantes por categoría, del total de donantes con proyectos vigentes en 2021, y el total de recursos presupuestados por tipo de donante en 2021.

Número de financiadores de proyectos vigentes en 2021 por tipo



Cantidad de recursos gestionados por tipo

Proyectos vigentes 2021 (millones de pesos constantes a diciembre 2021)

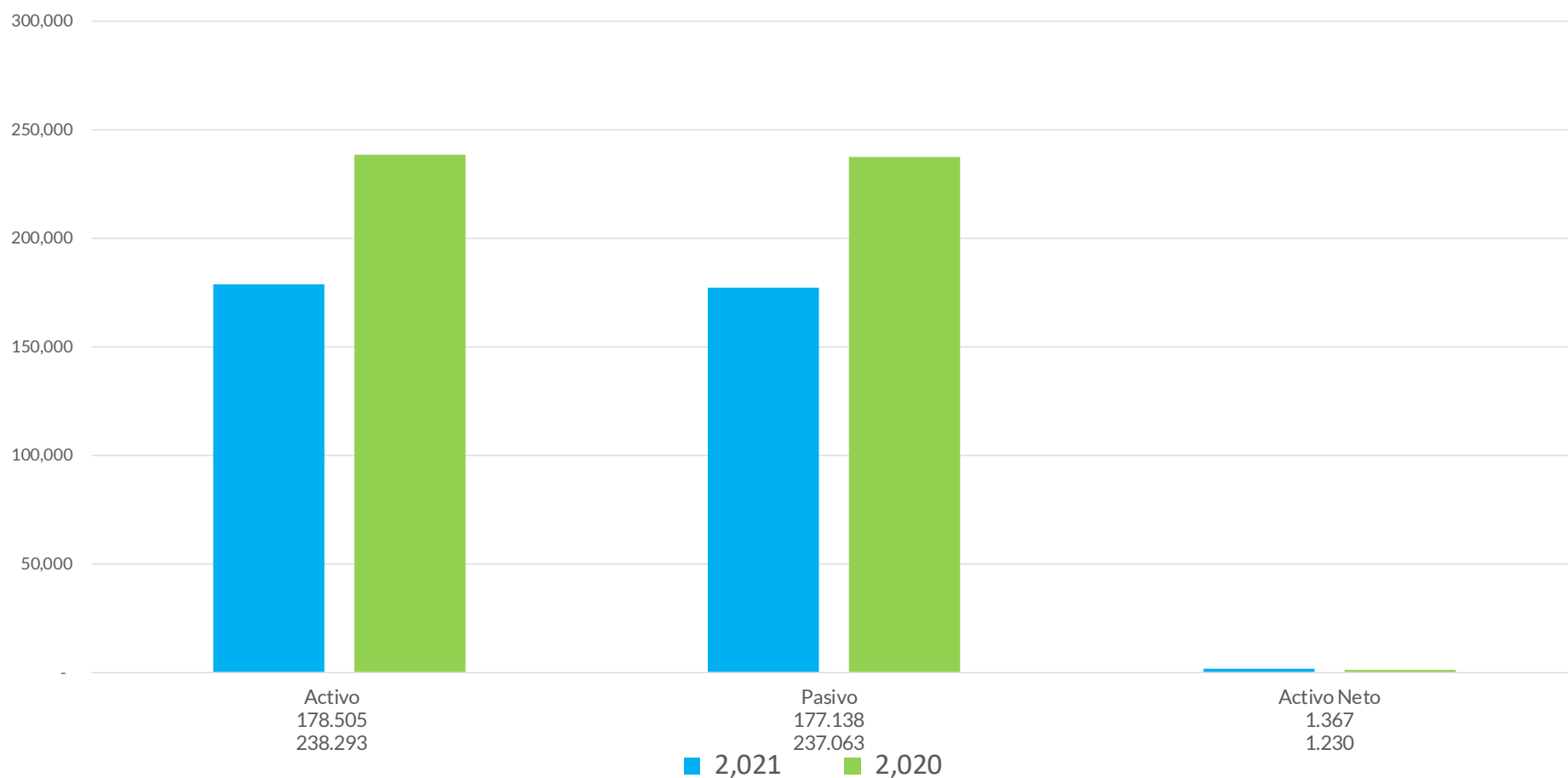


Gestión financiera

Por: Julia Hernández

Patrimonio Natural finalizar el año 2021 presenta las siguientes cifras en millones de pesos colombianos.

Estado de situación financiera - (cifras en millones de pesos)

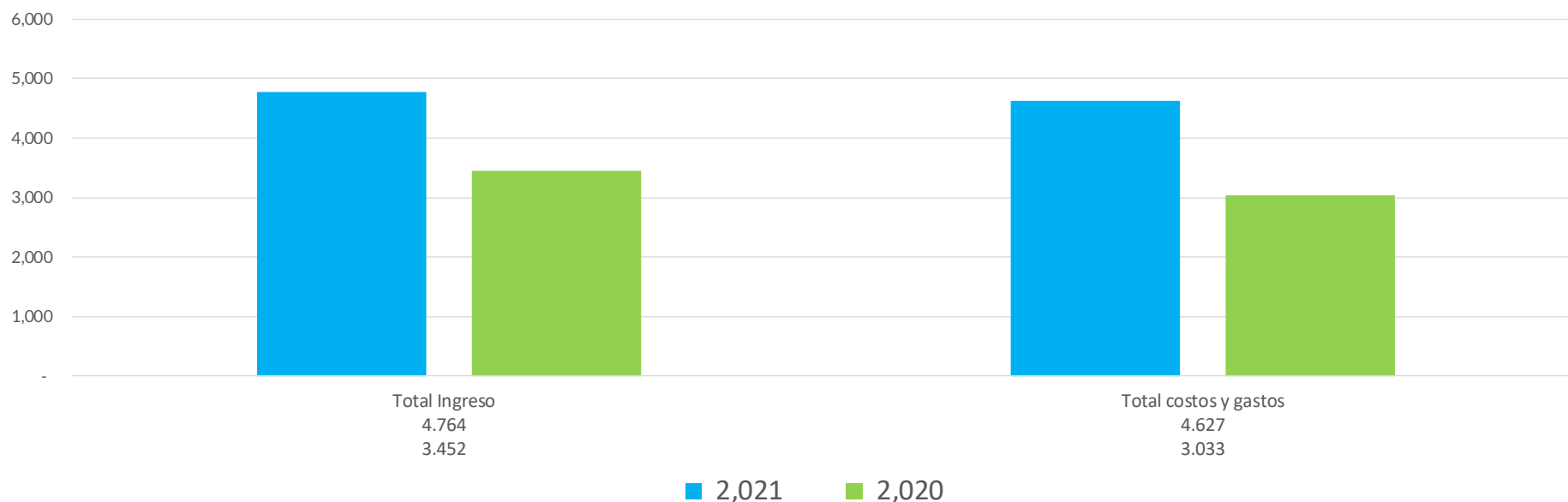


Administración **de los recursos**

Los recursos fueron administrados de acuerdo al objeto misional.

Cumplimiento oportuno de obligaciones legales, laborales, y tributarias durante el periodo 2021 se pagaron oportunamente a la seguridad social y parafiscales, las obligaciones laborales y se presentaron oportunamente las declaraciones Tributarias y fiscales. De igual forma se obtuvo la continuidad de pertenecer al régimen especial de las ESAL de acuerdo a los requerimientos de la DIAN.

Estado de situación financiera - *(cifras en millones de pesos)*



Créditos

Edición

Francisco Alberto Galán S.
Director Ejecutivo

Inés Cavelier
Subdirectora Técnica

Coordinación editorial

Juan Fernando Jaramillo
Angélica Calixto Galván

Diseño y diagramación

Angélica Calixto Galván

Corrección de estilo y cuidado de textos

Martha J. Espejo Barrios

Autores

Francisco Alberto Galán S.
Juan Fernando Jaramillo
Hernando Gómez Martínez
Julia Hernández

Datos y gráficas financieras

Julia Hernández
Fernando Arbeláez

Fotografías

Alvaro Gil
Ana Cristina Estupiñán
Angélica Calixto Galván
Bram Smits
Carlos Grillo
Cristian Revelo
Cristina Consuegra
Gustavo Frazao
Jorge García Melo
Ivonne Cueto
Paisajes de conservación
Vanessa Aristizabal
Vanessa Moreno
Visión Amazonía
Ximena Galeano

Foto: Jorge García Melo



Patrimonio Natural
INFORME 2021