

Una mirada a la reforma del Sistema General de Regalías

- El actual Sistema General de Regalías (SGR), que tiene como propósito impulsar el desarrollo de las regiones tanto productoras como no productoras, así como generar ahorros para el futuro, ha contribuido en los últimos años a generar una considerable mejoría en variables como el ingreso per cápita, el empleo, el acceso a la salud y la cobertura de servicios públicos, favoreciendo así la disminución de la pobreza en los territorios del país.
- No obstante, aún persisten problemas estructurales relacionados con la rigidez del gasto por este concepto, así como con la formulación de los proyectos y su ejecución y evaluación, los cuales han impedido que los recursos obtenidos por la explotación de recursos naturales contribuyan en mayor grado al crecimiento regional y generen incentivos a la explotación minera y de hidrocarburos.
- Estas problemáticas motivaron la presentación del proyecto de Acto Legislativo de reforma al SGR que actualmente se encuentra en trámite, y que propone: (i) modificar la distribución de los recursos, incrementando los ingresos por asignaciones directas que perciben los municipios y departamentos en cuyos territorios se explotan recursos naturales no renovables y (ii) mejorar la ejecución y calidad de la inversión.
- Sin embargo, una mayor concesión de recursos vía asignaciones directas no garantiza per se una mejor orientación de los recursos. Asimismo, no es claro qué mecanismos se implementarán para hacer más expedita la ejecución de recursos. Finalmente, los departamentos que reciben más regalías y que, por ende, obtienen mayores ingresos, no son los que tienen una mayor capacidad de ejecución, aspecto que podría ir en detrimento de los beneficios esperados en términos de eficiencia.
- Desde Asobancaria consideramos pertinente que el Gobierno contemple las consideraciones planteadas sobre el actual proyecto, en aras de implementar una reforma que, además de solventar las falencias estructurales del actual Sistema, incentive el crecimiento regional y contribuya a los objetivos de crecimiento económico del país.

5 de noviembre de 2019

Director:

Santiago Castro Gómez

ASOBANCARIA:

Santiago Castro Gómez
Presidente

Alejandro Vera Sandoval
Vicepresidente Técnico

Germán Montoya Moreno
Director Económico

Para suscribirse a Semana Económica, por favor envíe un correo electrónico a semanaeconomica@asobancaria.com

Visite nuestros portales:

www.asobancaria.com
www.yodecidomibanco.com
www.sabermassermas.com

Edición 1209

Una mirada a la reforma del Sistema General de Regalías

El buen manejo de la política fiscal, que deriva en la sostenibilidad de las finanzas públicas, es uno de los más importantes determinantes tanto del crecimiento económico de largo plazo, como de la disminución de las brechas sociales y la estabilidad macroeconómica. En el contexto regional, Colombia se ha caracterizado por ser uno de los países más responsables en lo que concierne al manejo del gasto público, lo que le ha valido el reconocimiento tanto de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, como de las agencias calificadoras de riesgo y los inversionistas internacionales.

En efecto, la entrada en vigor en las últimas décadas de diversas políticas encaminadas a incrementar el recaudo y controlar el gasto del Gobierno Nacional Central (GNC) y los entes territoriales, ha permitido que el país mantenga el grado de inversión desde 2011, así como el acceso a la Línea de Crédito Flexible del FMI, a la vez que ha dinamizado el mercado de renta fija local al atraer a inversionistas extranjeros¹.

Hecha esta salvedad, debe reconocerse que el panorama fiscal aún está lejos de parecer despejado debido a múltiples factores. En principio, una preocupación recurrente en este frente es la relativa a los ingresos tributarios. Entidades como la OCDE han señalado que el recaudo del consolidado público, cercano a 18,8% a corte de 2017, no solo está por debajo del promedio de los países que conforman dicho organismo (34,2%), sino que su incremento por la vía de una ampliación de la base de personas naturales y menores exenciones de bienes al IVA parece lejano debido a la fuerte oposición de diferentes sectores de la sociedad.

Por el lado del gasto público, el gobierno presentó en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) una serie de estrategias que atenuarían el crecimiento del consumo del gobierno, como la sustitución de pasivos de alto costo y una mejor focalización del gasto social. No obstante, como lo estipula la Ley de Wagner, se espera que en los próximos años, conforme se incremente el ingreso per cápita, también lo haga el consumo del gobierno. Sobre este último aspecto debe señalarse que las demandas de la población por más y mejores bienes públicos, en especial de las clases medias, aumentarán, generando así considerables riesgos sobre la sostenibilidad fiscal y la gobernabilidad.

Este complejo panorama implica que, en primera instancia, la sociedad debe llegar a consensos, pues es claro que las preferencias por un incremento del gasto deben ir

¹ La participación de los extranjeros en la tenencia de TES pasó de 2,2% en 2010 a 25,4% a corte de julio de 2019.

Editor

Germán Montoya Moreno
Director Económico

Participaron en esta edición:

Carlos Velásquez Vega
Hernán Ramírez Rozo
Paola Gutiérrez Domínguez
Federico Medina Cifuentes



**14-15
NOVIEMBRE**
HOTEL LAS AMERICAS
CARTAGENA DE INDIAS,
COLOMBIA.

**18° CONGRESO
DE RIESGO
FINANCIERO**
MEJORES PRÁCTICAS EN
UN CONTEXTO DESAFIANTE

**MÁS INFORMACIÓN
AQUÍ**



Edición 1209

acompañadas por una mayor disposición a pagar impuestos y la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos. Sumado a esto, resulta imperativo que se haga más eficiente, eficaz y equitativo al gasto, como bien lo señaló la Comisión del Gasto y la Inversión Pública².

En esta línea, la Comisión hizo hincapié en la necesidad de que las entidades territoriales, y no solo el GNC, hagan mayores esfuerzos tributarios y den un mejor uso a los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR). Si bien la Ley 1530 de 2012 avanzó en este frente, aún prevalecen retos relacionados con el impacto económico y social de las inversiones, así como con el funcionamiento y operación del SGR.

Con el propósito de hacer frente a estos desafíos, actualmente cursa en el Congreso de la República el Acto Legislativo No. 365 de 2019 que modificaría el SGR bajo la premisa de que es necesario incentivar la explotación minero-energética y mejorar la ejecución de los proyectos en aras de incrementar el impacto económico de estos proyectos de inversión y, de esta manera, disminuir la oposición de las comunidades.

Esta Semana Económica muestra, en este contexto, la evolución de la institucionalidad que ha regido a las regalías y sus asignaciones presupuestales, y expone los problemas más significativos que afectan la formulación y ejecución de los proyectos del SGR. Finalmente, analiza el proyecto de ley que reformaría el SGR, en términos de alcance y conveniencia.

Marco institucional para el uso de las Regalías (1919-2011)

La institucionalidad sobre el uso de las regalías, según señalan Bonet, Perez y Ricciulli, se remonta a la reglamentación del estatuto³ y a la expedición de la Ley 20 de 1969, que dictó algunas disposiciones sobre la explotación de minas e hidrocarburos. Posteriormente, con el Decreto 2655 de 1988, se estableció que el 20% de los

contratos de explotación correspondería a regalías directas. En cuanto a su distribución, se determinó que el 60% de estas se asignaría a los departamentos y municipios productores y el 40% a la Nación⁴.

A partir de la constitución de 1991, se modificó el tratamiento de regalías mediante los artículos 360 y 361, instituyendo el Régimen de Regalías (RR) y el Fondo Nacional de Regalías (FNR) que financiaría la conservación del medioambiente y los proyectos regionales de inversión prioritarios en los planes de desarrollo territoriales.

En 1994, se dio trámite a la Ley 141 que, al dar cumplimiento al mandato constitucional, dio origen a la Comisión Nacional de Regalías (CNR) y al establecimiento de reglas para la distribución de los montos. Bajo este esquema, el 60% continuó siendo asignado a los departamentos y municipios productores, mientras que el 40% restante se destinó al FNR y a los municipios portuarios fluviales y marítimos. Modificaciones a la ley en la siguiente década llevaron a que durante el periodo 1994-2009 los recursos asignados para departamentos productores bordearan el 49%, para municipios productores el 23%, municipios portuarios el 7% y para el FNR el 21%⁵. Adicionalmente, la Ley 863 de 2003 reglamentó una asignación del 5% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) que saldría de los recursos del FNR.

Al respecto, distintas evaluaciones al Régimen de Regalías (RR) hallaron falencias en la asignación y ejecución de los recursos que se tradujeron en un uso ineficiente de los mismos. En efecto, Benavides, Carrasquilla, Link, Velasco y Zapata mencionaron que la debilidad institucional en los territorios llevó a que las regalías no tuvieran un efecto significativo sobre el crecimiento económico de las regiones ni aumentarían la propensión de los entes territoriales a invertir en proyectos socialmente rentables⁷. En sentido similar, Hernández y Herrera encontraron que el RR

² Villar, L., Salazar, N., Bernal, R., González, J. I., Henao, J. C., Junguito, R., & Uribe, J. D. (2018). Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Fedesarrollo.

³ Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., & Ricciulli-Marín, D. (2018). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia? Revista de Economía del Rosario, 21(2), 247-307.

⁴ Exposición de motivos al proyecto de Acto Legislativo 40 de 2019.

⁵ Otras reglamentaciones que contribuyeron en la reglamentación de estas medidas fueron los decretos 145, 620 y 1747 de 1995; 450 de 1996; 1952 de 2004; 416 y 4192 de 2007; 4814 de 2008 y 851 de 2009, así como las Leyes 756 de 2002 y 1283 de 2009.

⁶ Echeverry, J., Alonso, G., & García, A. (2011). Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías. Notas Fiscales, 2, 2-46.

Edición 1209

presentaba deficiencias en la asignación, laxitud fiscal y desarticulación con otros mecanismos de gasto público⁸.

Por su parte, Perry y Olivera (2009) afirmaron que las regalías pudieron tener un impacto positivo sobre el nivel de desarrollo de los municipios que las recibieron, pero negativo en el caso de los departamentos. Los autores mencionan que en departamentos productores como Arauca, Casanare y La Guajira las transferencias por regalías generaron una escasa actividad económica y la captura de rentas y corrupción, todas estas características de territorios abocados a la denominada maldición de los recursos.

Gallego, Maldonado y Trujillo⁹ sostienen que en el periodo anterior a 2011, las regalías no redujeron los índices de pobreza en las regiones productoras ni incrementaron el empleo formal y los ingresos de los hogares, de manera que sus efectos positivos se circunscribieron a la mejoría del acceso al servicio de salud, la ampliación de la cobertura de acueductos y a la disminución del déficit de vivienda.

La evidencia sobre las deficiencias del RR en materia de eficiencia, transparencia y limitados impactos económicos sobre el bienestar de los habitantes de las regiones productoras era contundente, lo cual llevó a que en 2011 se aprobara una reforma que dio origen a la institucionalidad que actualmente rige el manejo de los recursos de regalías.

Sistema General de Regalías (2012 - 2019)

Mediante el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012 se reformó el RR, estableciendo un presupuesto bial para la asignación de los recursos bajo un marco institucional particular que obedece a reglas y procedimientos diferentes a los que rigen el Presupuesto General de la Nación. En el marco de esta reforma se creó el SGR, que pretendía impulsar el desarrollo de las regiones tanto productoras como no productoras con

criterios diferenciales de pobreza, mejorar las capacidades de gobernabilidad y competitividad de estas, así como generar ahorros para el futuro¹⁰.

Para dar cumplimiento a estos fines, se crearon los siguientes fondos del SGR: (i) Compensación Regional (FCR), (ii) Desarrollo Regional (FDR), (iii) Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI) y (iv) Ahorro y Estabilización (FAE). Los fondos regionales (FCR y FDR) junto con las asignaciones directas tendrían el 50% del total de regalías. De ese 50%, en un proceso escalonado, las asignaciones directas llegaron al 20% a partir de 2015 y se reglamentaron para municipios en donde se realiza la explotación de recursos no renovables y en distritos portuarios o fluviales. El restante 80% se asignó a los fondos regionales. El FCR, cuya participación sería del 60% de lo asignado a los fondos regionales, se diseñó con el objetivo de llevar recursos a las regiones en donde no existía explotación minera, pero que en su mayoría presentaban altos niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); para el FDR se destinó el 40% de los fondos regionales, monto con el cual se buscaba financiar la competitividad regional.

Del mismo modo, el FCTI sería utilizado para promover la investigación e innovación en los entes territoriales y recibiría el 10% del total del presupuesto de regalías; al FONPET se le asignaron recursos en mayor cuantía que en el RR, al pasar del 5% del total de regalías al 7%; y el FAE, cuya asignación podía alcanzar originalmente hasta el 30% del total de los recursos del SGR, fue pensado como una herramienta de ahorro que serviría para mitigar la volatilidad propia de los ingresos de la explotación de los recursos¹¹.

Posteriormente, en 2017, con el Acto Legislativo 04, se modificó lo dispuesto en 2012, al crearse una Asignación para la Paz, cuyos recursos ascienden al 7% del total y se destinarían durante los veinte años siguientes a la entrada en vigor del acuerdo de paz.

El monto de los recursos que se distribuyen a partir de los diferentes fondos bordea el 94,5%, por lo que el 5,5%

⁷ Benavides, J., Carrasquilla, A., Zapata, J. G., Velasco, A., & Link, M. (2000). Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales. *Fedesarrollo*, Bogotá.

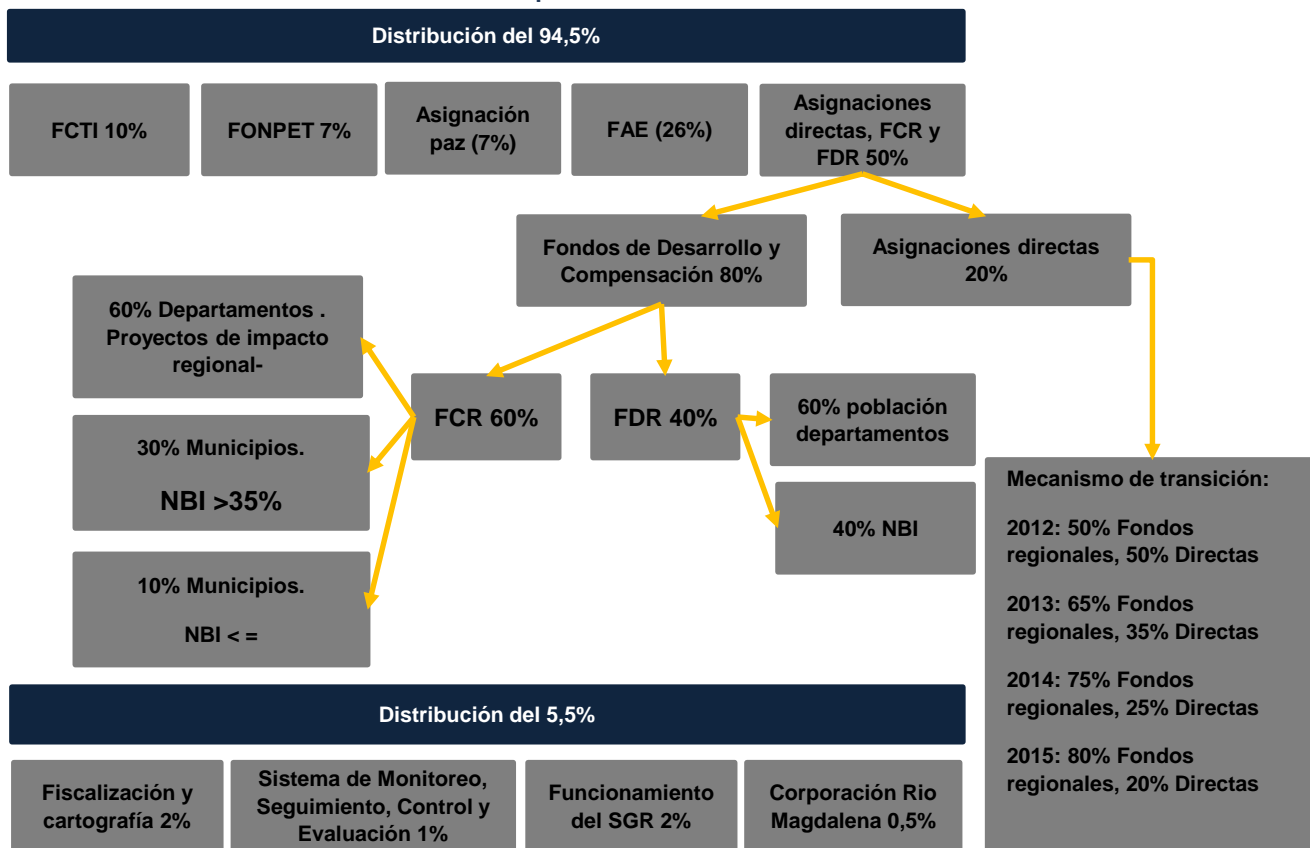
⁸ Hernández, A., & Herrera, F. (2015). Evaluación del Sistema General de Regalías. Cuadernos PNUD. Bogotá: *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*.

⁹ Gallego, J., Maldonado, S., & Trujillo, L. (2018). Blessing a curse? Institutional reform and resource booms in Colombia (No. 016225).

¹⁰ Op cit. Hernández, A., & Herrera, F. (2015).

¹¹ Bonet, J., Guzman, K., Urrego, J., & Villa, J. (2014). Efectos del nuevo Sistema General de Regalías sobre el desempeño fiscal municipal: un análisis dosis-respuesta. Documentos de Trabajo sobre economía regional, 203.

Gráfico 1. Distribución porcentual de los recursos del SGR 2019-2020



Fuente: Bonet, et al. (2014) y Congreso de la República¹².

restante se asigna a la fiscalización y cartografía (2%), al funcionamiento del SGR (2%), al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) (1%) y a la Corporación del Río Magdalena (0,5%). La actual distribución de los recursos del SGR se muestra en el Gráfico 1.

A la vez que la reforma dispuso que los recursos se asignaran de una manera más equitativa entre los entes territoriales del país, también estableció una nueva normatividad para la distribución y ejecución de los recursos. Al respecto, se determinó que la formulación de dichos proyectos podría llevarse a cabo por personas naturales o jurídicas, fueran públicas o privadas. En dicha fase, se define la necesidad del proyecto, la

caracterización de la población objetivo y se establecen los beneficios esperados¹³.

Después de cumplir la formulación, los proyectos se llevan ante las secretarías de planeación de las entidades territoriales y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD)¹⁴, quienes son los encargados de evaluar, viabilizar, priorizar y aprobar las inversiones. En primera instancia, las secretarías técnicas de los OCAD verifican el cumplimiento de los requisitos generales y sectoriales, para luego evaluar su viabilidad. Acto seguido, los OCAD envían los proyectos a los Comités Consultivos para que emitan su concepto, aun cuando este no es vinculante. Luego, se remite el proyecto a los ministerios o departamentos administrativos relacionados

¹² Proyecto de acto legislativo "Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones".

¹³ DNP. (2019). Guía orientadora para el fortalecimiento del autocontrol en la gestión de proyectos de inversión.

¹⁴ A 2019 existían 1.053 OCAD instalados a nivel nacional.

Edición 1209

con el fin de que estos adviertan los posibles riesgos que enfrentaría la ejecución del proyecto.

Una vez realizada esta revisión, las secretarías técnicas de los OCAD evalúan las diferentes propuestas y les asignan puntajes, de tal forma que exista competencia entre proyectos y se cree la necesidad de desarrollar mejores capacidades técnicas en los entes territoriales¹⁵. Posteriormente, los tres miembros de los OCAD (nacional, departamental y municipal¹⁶) votan positiva o negativamente, haciéndose necesario dos votos favorables para avalar la decisión.

Luego de aprobarse el proyecto, el OCAD verifica que se haya tramitado el certificado de cumplimiento de requisitos, así como las licencias y permisos necesarios. A esta altura del proceso, se procede a designar al ejecutor del proyecto y se inicia el seguimiento y verificación de los entregables por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Esta entidad, en caso de encontrar inconsistencias, propondrá las acciones correctivas pertinentes y reportará las irregularidades a los órganos de control y a la Fiscalía General de la Nación (FGN). El ciclo de los proyectos del SGR sigue el curso que detalla el Cuadro 1.

Cuadro 1. Ciclo de los proyectos del SGR

Etapa	Actores involucrados
Formulación	Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada
Presentación del proyecto	Secretaría de planeación entidades territoriales
Verificación	Secretaría técnica OCAD Comité consultivo Consulta a Ministerio o departamento administrativo
Viabilización y aprobación	Secretaría técnica OCAD por votación (Nivel Municipal, Departamental, Nacional) OCAD Ciencia y tecnología
Ejecución	Ejecutan quienes son designados por los OCAD
Seguimiento y evaluación	DNP
Control	DNP Organismos de control (Procuraduría y Contraloría, entre otros) FGN

Fuente: Proyecto de Acto Legislativo No. 365 de 2019.

¹⁵ El DNP (2019) señala que los criterios de evaluación incluyen el cierre de brechas sociales y económicas, los montos de los proyectos, sus impactos y fuentes.

¹⁶ En el caso del OCAD de FCTel el voto del municipio es sustituido por el de las universidades.

¹⁷ Op cit. Gallego, J., Maldonado, S., & Trujillo, L. (2018).

Avances y problemas del SGR

La reforma al SGR de 2012, al dispersar los recursos en gran parte del territorio nacional, introducir la competencia entre proyectos y establecer mecanismos de administración, seguimiento y control administrativo, generó efectos positivos y significativos sobre la calidad de vida de los habitantes del país, como lo mencionan¹⁷. Los autores afirman que gracias al cambio institucional en el manejo de las regalías se vio una mejoría en el ingreso per cápita, el empleo, el acceso a la salud y la cobertura de servicios públicos en los entes territoriales, lo cual favoreció a la disminución de la pobreza.

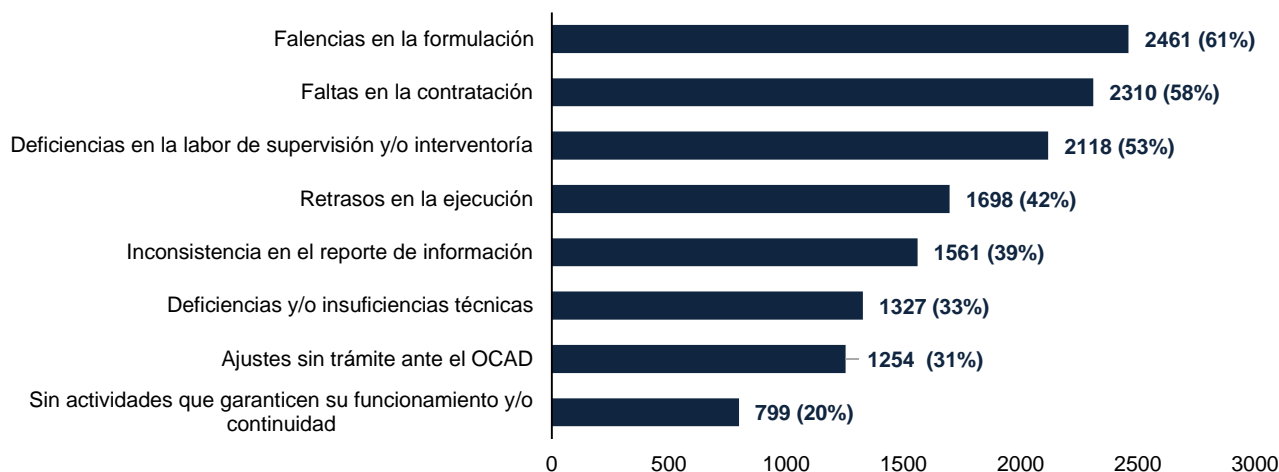
Sin embargo, en la actualidad el SGR presenta problemas estructurales que han impedido que los recursos obtenidos por este concepto contribuyan en mayor grado al crecimiento regional y generen mayores incentivos a la explotación minera y de hidrocarburos. Dentro de estos se encuentran (i) las deficiencias en la formulación, ejecución y evaluación de los proyectos y (ii) el incumplimiento de los requisitos legales.

En principio, al analizar el ciclo de desarrollo de los proyectos, las cifras del SMSCE evidencian que las mayores falencias se presentan en las etapas de formulación (61%), contratación (58%), supervisión y/o interventoría (53%) y ejecución (42%) (Gráfico 2).

En lo que concierne a las falencias en formulación, cabe anotar que aun cuando el DNP ha implementado como estrategia brindar capacitaciones con una periodicidad trimestral a las secretarías técnicas de los OCAD y, al tiempo, les ofrece el acompañamiento y asistencia técnica requeridos para la aprobación de sus proyectos, estos órganos aún presentan debilidades técnicas y administrativas que afectan su capacidad para hacer una adecuada formulación. En efecto, entre los proyectos aprobados se han detectado imprecisiones en los diagnósticos, indicadores de producto, caracterización de la población objetivo, entre otros (Gráfico 3).

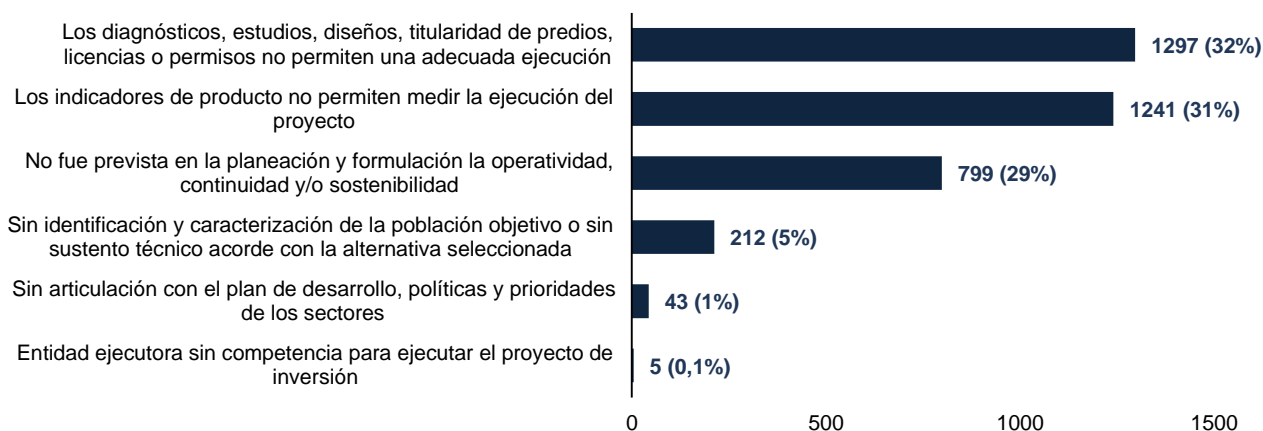
Ahora bien, los proyectos que son objeto de seguimiento presentan varias problemáticas en la etapa de ejecución, asociadas principalmente a falencias en las labores de interventoría, es decir, a la inadecuada validación

**Gráfico 2. Principales situaciones identificadas
 Número de proyectos (porcentaje sobre el total visitado)**



Fuente: Proyecto de Acto Legislativo No. 365 de 2019.

**Gráfico 3. Falencias en la formulación
 Número de proyectos (porcentaje sobre el total visitado)**



Fuente: Programa Seguimiento Regionales, SMSCE.

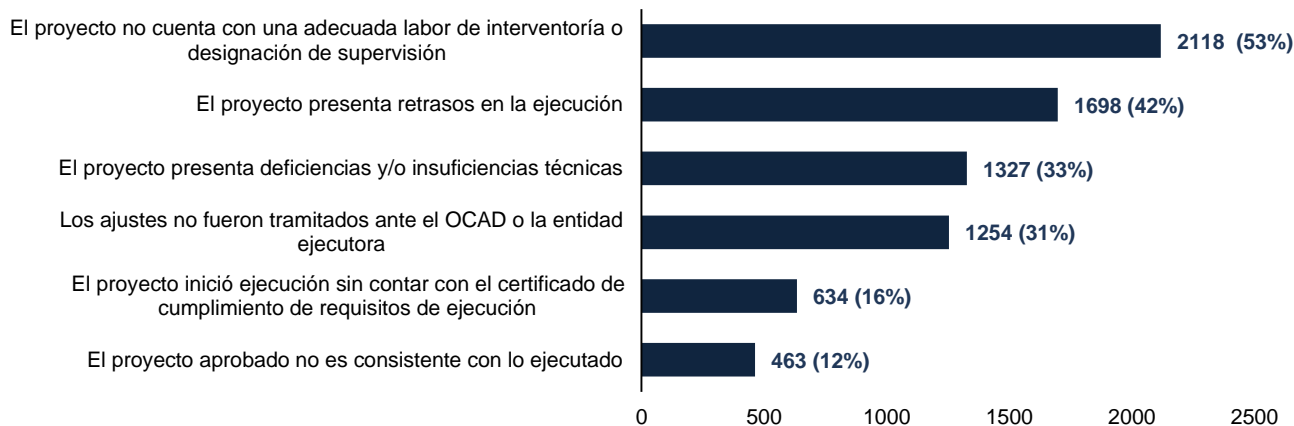
técnica, jurídica y económica de los documentos. El 53% de los proyectos se encuentra en esta situación, según cifras del SMSCE (Gráfico 4).

De igual manera, los retrasos en la ejecución de proyectos y el desistimiento de algunos de estos han generado inconformidad entre las comunidades. Sobre este último aspecto, informes del Ministerio de Hacienda evidencian que el indicador de ejecución de recursos por concepto de regalías ha empeorado durante los últimos

años. En efecto, para el bienio 2013-2014 la proporción entre giros y disponibilidad presupuestal fue de 74,9%, mientras que, para el último bienio disponible, 2017-2018, tan solo llegó al 52,3% (Gráfico 5).

Asimismo, en la gestión de los proyectos sobresalen inconvenientes relacionados con el cumplimiento de los requisitos legales. En efecto, cifras del SMSCE evidencian que, en el ámbito administrativo, el 46% de los proyectos incumplieron la normatividad en el proceso

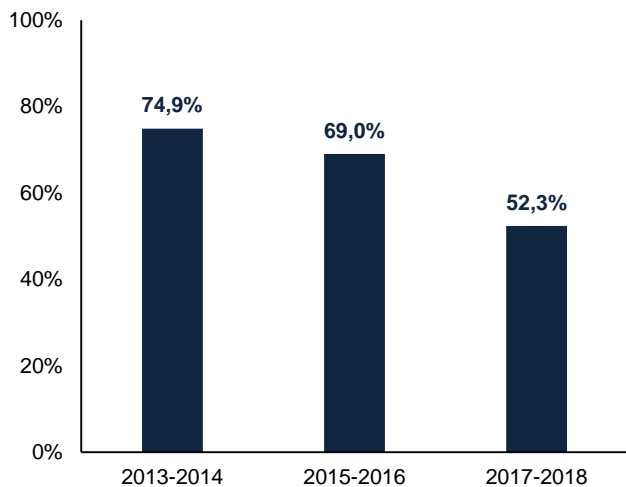
Gráfico 4. Falencias en la ejecución
 Número de proyectos (porcentaje sobre el total visitado)



Fuente: Programa Seguimiento Regionales, SMSCE.

contractual. En esta línea, también preocupa que aproximadamente el 70% de los proyectos aprobados presenta un solo proponente, aspecto que se constituiría en un incentivo para hechos de corrupción en la administración y ejecución de estos recursos¹⁸.

Gráfico 5. Ejecución (Giros/Disponibilidad presupuestal)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Elaboración Asobancaria.

¿En qué consiste la nueva reforma al SGR?

Garantizar el buen funcionamiento del SGR es imperativo para el país, puesto que los recursos que maneja son cuantiosos y han demostrado haber impulsado el desarrollo de las regiones. En efecto, de acuerdo con cifras recientes del Presupuesto de Gastos del SGR, se proyecta que para el bienio 2019-2020 los ingresos corrientes bordearían los \$18,6 billones, cifra que es 58% superior a la registrada para el bienio 2017-2018. Este crecimiento, que es explicado principalmente por mayores ingresos por concepto de hidrocarburos, permitió que se superaran los niveles observados entre 2013 y 2016 y se alcanzara la máxima disponibilidad presupuestal de la historia (\$34 billones).

A la vez que se resalta dicho crecimiento, debe advertirse que para la vigencia 2019-2020 se adicionarán \$9,8 billones que no fueron ejecutados en la vigencia anterior debido a las dificultades ya mencionadas que registra el SGR (Cuadro 2).

Esta ineficiencia en el uso de las regalías, aunada a la necesidad de aumentar los ingresos directos de las entidades territoriales productoras, motivó el trámite del proyecto de Acto Legislativo No. 365 de reforma al SGR. Dicho proyecto, ya aprobado en los primeros seis de ocho

¹⁸ Hernández, G., & Barreto, L. H. (2018). Descentralización y finanzas territoriales.

Edición 1209

debates, se espera continúe su curso en el actual periodo legislativo, en medio de la creciente oposición de no pocas comunidades a proyectos de explotación minero-energética.

Dado que no se han logrado incrementar los ingresos de las entidades territoriales de manera significativa e incluso se espera una reducción en este rubro, según se anunció en el MFMP, el proyecto de reforma al SGR se propone hacer frente a este problema por medio de dos estrategias: modificar la distribución de los recursos y mejorar la ejecución y calidad de la inversión.

Cuadro 2. Presupuesto de SGR 2013-2020 (billones de pesos)

Concepto	2013-2014	2015-2016	2017-2018	2019-2020
Hidrocarburos	-	14,3	9,2	15,3
Minería	-	3,2	2,6	3,3
Ingresos corrientes	17,7	17,5	11,8	18,6
Rendimientos Financieros	-	0,4	0,8	1,2
Desahorro FAE	-	0,4	0,4	0,7
Disponibilidad Inicial	2,3	4,7	6,0	9,8
Otros ajustes*	-	3,6	1,6	3,8
Disponibilidad Presupuestal	20,0	19,4	20,5	34,0

* Incluye mayor recaudo, aplazamiento, exceso de ahorro FAE, oro, chatarra y diferendos limítrofes

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Elaboración Asobancaria.

La primera estrategia de la reforma al SGR busca incrementar las asignaciones directas a las entidades territoriales productoras. Al respecto, se ha señalado que el cambio en la distribución de los recursos que estableció la reforma de 2011¹⁹ puede haber conllevado a un aumento de la oposición a los proyectos de explotación minera-energética por parte de comunidades que consideran que los costos económicos, sociales y

ambientales que estos generan son mayores a los beneficios. Para facilitar la licencia social o aprobación de dichas comunidades, el proyecto busca que las regiones, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten los productos, reciban un 25% del total de los ingresos corrientes del sistema, de los cuales el 5% se destinaría a los municipios con posibilidad de anticipo.

Vale anotar que la mayor asignación a las regiones productoras no iría en detrimento de la cantidad de recursos dirigidos al resto de municipios y departamentos, puesto que las transferencias a estos últimos no se verían modificadas. Para mantener este balance, la reforma al SGR contempla una reducción del ahorro que se hace en los fondos del FONPET y FAE, pasando de un 22,2% a un 4,5% del total del SGR. De la misma manera, el proyecto plantea una optimización de los gastos de administración, reduciéndolos del 5% al 3% del total y contiene una asignación del 1% de los recursos para la conservación de áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación. El Cuadro 3 muestra la distribución actual de los recursos y la que habría posterior a la aprobación de la reforma.

La segunda estrategia de la reforma al SGR propende mejorar la calidad de la inversión pública y ajustar el funcionamiento y operación del SGR. Para lograr ambos objetivos, se establece que el Congreso de la República defina la pertinencia, organización y estructura de los OCAD, con lo cual se haría un uso eficiente de la capacidad institucional.

Consideraciones sobre la reforma al SGR

Frente a la primera estrategia de la reforma al SGR, encaminada a incrementar los ingresos por asignaciones directas que perciben los municipios y departamentos productores, no es claro que aun cuando ofrezca un incentivo tangible a los entes territoriales, esta garantice la licencia social de los proyectos. Actualmente, al igual que ocurría en el periodo previo a la creación del SGR, existe gran disparidad entre los entes territoriales en lo referente a su fortaleza institucional y capacidades técnicas, lo que implicaría que no en todos se hará un buen uso de los recursos ni se mejoraría la calidad de vida de sus habitantes. Al respecto, cifras del SGR

¹⁹ Antes del 2012, fecha en que se creó el SGR, a las regiones productoras y los municipios que tuviesen puertos fluviales y marítimos les correspondía el 60% del total de las regalías, mientras que actualmente esas participaciones tan solo ascienden al 11% del total.

Cuadro 3. Distribución de los recursos del SGR por rubros

Actual SGR	Asignación (Miles de millones)	%	Reforma	Asignación (Miles de millones)	%
Inversión					
Asignaciones directas	2.044	11,2%	Asignaciones directas- Todos Asignaciones directas- Municipios	3.657 914	20% 5,0%
Fondo de Compensación Regional (40%)	1.963	10,7%	Inversión local- municipios priorizados	2.743	15,0%
Municipios río Magdalena y canal dique	91	0,5%	Municipios río Magdalena y canal dique	91	0,5%
Fondo de Desarrollo Regional	3.271	17,9%			
Fondo de Compensación Regional (60%)	2.944	16,1%	Inversión regional	6.217	34,0%
Ciencia, tecnología e innovación	1.728	9,4%	Ciencia, tecnología e innovación Protección medioambiental	1.829 183	10,0% 1,0%
Asignación paz	1.210	6,6%	Asignación paz	1.280	7,0%
Total inversión	13.251	72,5%	Total inversión	16.914	92,5%
Estabilización y ahorro pensional					
Fondo de ahorro y estabilización	2.911	15,9%	Ahorro y estabilización	576	3,2%
Fondo de ahorro pensional territorial (Fonpet)	1.210	6,6%	Ahorro pensional territorial (Fonpet)	247	1,4%
Total estabilización y ahorro pensional	4.121	22,5%	Total estabilización y ahorro pensional	823	4,5%
Administración					
Funcionamiento del SGR	366	2,0%	Funcionamiento del SGR	183	1,0%
Fiscalización, yacimientos y cartografía	366	2,0%	Fiscalización, yacimientos y cartografía	183	1,0%
Sistema de monitoreo S.C.& E	183	1,0%	SSCE DNP-CGR	183	1,0%
Total administración	914	5,0%	Total administración	549	3,0%
TOTAL SGR	18.286	100,0%	TOTAL SGR	18.286	100,0%

Fuente: DNP, ponencia sexto debate. Elaboración Asobancaria.

evidencian que los departamentos que recibirían una mayor asignación presupuestal gracias a la reforma no son aquellos que tienen una mayor capacidad para ejecutar los proyectos²⁰ (Gráfico 6).

En lo referente a la segunda estrategia de la reforma, por un lado, se observa que aun cuando plantea mejorar el funcionamiento y operación del SGR, no es claro qué mecanismos se utilizarán para darle celeridad a la ejecución de los proyectos, más allá de señalarse que el Congreso de la República revisará la estructura y funciones de los OCAD. Por otro lado, al expresarse en el Acto Legislativo que es necesario mitigar el “excesivo centralismo característico del modelo de planificación actual” a través de la reglamentación de las instancias colegiadas, parece hacerse explícito el cambio de política

frente a la hoja de ruta del gobierno consignada en el borrador del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Sobre este último punto, debe anotarse que en dicho borrador, con la inclusión de los artículos 27 y 28, que posteriormente fueron eliminados, se buscaba una mayor centralización en la toma de decisiones en el SGR al (i) limitar el rol de los OCAD a la aprobación y priorización de los proyectos de inversión y (ii) asignar a los ministerios o departamentos administrativos la función de viabilizar los proyectos de los OCAD Regionales, las CAR y el OCAD Paz.

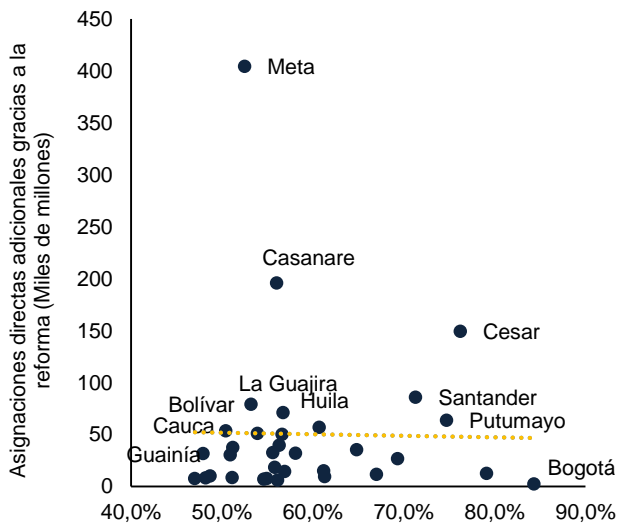
La falta de claridad expresada en el acto legislativo 365 sobre cómo agilizar la ejecución de los proyectos y la eliminación de los artículos 27 y 28 del Plan de

²⁰ La capacidad de ejecución es medida por el DNP por medio del índice de Gestión de Proyectos de Regalías.

Edición 1209

Desarrollo, no solo dan cuenta de la tensión existente entre centralización y descentralización administrativa en el SGR, sino que también permiten vislumbrar que la aprobación definitiva del Acto Legislativo y su reglamentación por Ley seguirán expuestas a los divergentes intereses de los actores involucrados.

Gráfico 6. Asignaciones directas adicionales gracias a la reforma* vs IGPR



Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR)

* El ejercicio se hace suponiendo una implementación de la reforma para el bienio 2019-2020.

Fuente: DNP. Elaboración Asobancaria.

Conclusiones y consideraciones finales

Un adecuado manejo de la política fiscal debe verse reflejado en la conducción eficiente, eficaz y equitativa del gasto público. En este contexto, es imperativa la necesidad de reformar el actual SGR, de tal forma que se dé un mejor uso a los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables.

Si bien la Ley 1530 de 2012 avanzó en este frente, aún prevalecen retos relacionados con el impacto económico y social de las inversiones, así como con el funcionamiento y operación del SGR. Para solventar estas problemáticas, actualmente cursa en el Congreso de la República Acto Legislativo No. 365 de 2019 que busca (i) incrementar las asignaciones directas a las entidades territoriales

productoras y (ii) agilizar la ejecución de los proyectos de inversión y mejorar su pertinencia.

No obstante, nuestro análisis apunta a que estas propuestas podrían no contribuir de forma significativa a solucionar los problemas que aquejan al SGR, ya que el incremento en el monto correspondiente a asignaciones directas no garantiza un mejor uso de estos recursos por parte de las entidades territoriales, toda vez que las que más se verían beneficiadas no tienen una gran capacidad para ejecutar los recursos. Sumado a lo anterior, en el proyecto de reforma tampoco se hacen explícitos los mecanismos con los cuales se daría celeridad a la ejecución de los proyectos y se mejoraría la pertinencia de estos.

Por ello, desde Asobancaria hacemos un llamado para que el Gobierno tenga en cuenta estas consideraciones sobre el actual proyecto, en aras de implementar una reforma que, además de solventar las falencias estructurales del actual Sistema, incentive el crecimiento regional y contribuya a los objetivos de crecimiento económico del país.

Edición 1209

Colombia Principales indicadores macroeconómicos

	2015	2016	2017				2018				2019*				
	Total	Total	T1	T2	T3	T4	Total	T1	T2	T3	T4	Total	T1	T2	Total
Producto Interno Bruto**															
PIB Nominal (COP Billones)	804,7	863,8	217,5	218,7	233,7	250,3	920,2	231,2	234,3	248,8	264,3	978,5	246,2	251,7	1044,1
PIB Nominal (USD Billones)	255,5	287,0	74,0	72,0	79,6	83,9	308,4	83,1	79,9	83,7	81,3	301,1	77,6	78,5	328,0
PIB Real (COP Billones)	804,7	821,5	193,9	201,9	209,4	227,4	832,6	197,8	207,8	214,9	233,5	854,0	203,8	214,0	881,3
PIB Real (% Var. interanual)	3,0	2,1	1,4	1,3	1,5	1,2	1,4	2,0	2,9	2,6	2,7	2,6	3,1	3,0	3,2
Precios															
Inflación (IPC, % Var. interanual)	6,8	5,7	4,7	4,0	4,0	4,1	4,1	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,4	3,4
Inflación sin alimentos (% Var. interanual)	5,2	5,1	5,1	5,1	4,7	5,0	5,0	4,1	3,8	3,7	3,5	3,5	3,3	3,2	3,2
Tipo de cambio (COP/USD fin de periodo)	3149	3010	2941	3038	2937	2984	2984	2780	2931	2972	3250	3250	3175	3206	3183
Tipo de cambio (Var. % interanual)	31,6	-4,4	-6,0	1,5	0,4	-0,9	-0,9	-5,5	-3,5	1,2	8,9	8,9	14,2	9,4	-2,1
Sector Externo (% del PIB)															
Cuenta corriente	-6,3	-4,2	-4,7	-3,3	-3,5	-1,9	-3,3	-3,4	-3,8	-3,6	-4,4	-3,7	-4,6	-4,2	-4,2
Cuenta corriente (USD Billones)	-18,6	-12,0	-3,5	-2,5	-2,8	-1,6	-10,3	-2,8	-3,1	-3,1	-3,7	-12,7	-3,6	-3,2	-13,7
Balanza comercial	-6,2	-4,5	-3,4	-3,3	-2,9	-1,3	-2,7	-1,9	-2,7	-2,7	-3,7	-2,7	-3,4	-3,4	-1,7
Exportaciones F.O.B.	15,7	14,8	15,0	15,3	15,6	15,8	15,4	15,7	16,5	16,3	16,6	15,9	16,3	17,4	14,4
Importaciones F.O.B.	21,9	19,3	18,4	18,6	18,5	17,2	18,2	17,6	19,2	19,0	20,3	18,6	19,7	20,8	16,5
Renta de los factores	-2,0	-1,8	-3,1	-2,2	-2,7	-2,7	-2,7	-3,6	-3,3	-3,2	-3,4	-3,3	-3,5	-3,5	-3,2
Transferencias corrientes	1,9	2,1	1,9	2,2	2,1	2,2	2,1	2,0	2,2	2,3	2,7	2,3	2,3	2,8	2,2
Inversión extranjera directa (pasivo)	4,0	4,9	3,4	3,4	6,4	4,5	4,4	2,4	4,5	3,2	3,2	3,3	4,4	4,9	12,0
Sector Público (acumulado, % del PIB)															
Bal. primario del Gobierno Central	-0,5	-1,1	-0,7	0,2	0,6	-0,8	-0,8	-0,3	-1,1	-1,9	-0,3	-0,3	-0,6	...	-2,0
Bal. del Gobierno Central	-3,0	-4,0	-1,2	-1,2	-2,0	-3,6	-3,6	-0,6	-1,5	-3,0	-3,1	-3,1	0,0	...	-2,4
Bal. estructural del Gobierno Central	-2,2	-2,2	...	...	...	...	-1,9	...	...	...	...	-1,9	...	...	-1,5
Bal. primario del SPNF	-0,6	0,9	-0,1	1,2	2,0	0,5	0,5	0,5	0,8	0,7	0,2	0,2	1,0	...	-2,2
Bal. del SPNF	-3,4	-2,4	-0,5	-0,3	-0,8	-2,7	-2,7	0,0	-0,5	-1,8	-2,9	-2,9	0,4	...	1,0
Indicadores de Deuda (% del PIB)															
Deuda externa bruta	38,2	42,5	38,5	38,5	39,9	40,0	40,0	38,1	38,1	38,4	39,7	39,7	41,1	41,6	...
Pública	22,6	25,1	22,9	22,4	23,2	23,1	23,1	22,1	21,8	21,8	21,9	21,9	22,7	22,6	...
Privada	15,6	17,4	15,6	16,0	16,7	16,9	16,9	16,1	16,3	16,5	17,7	17,7	18,5	19,1	...
Deuda bruta del Gobierno Central	40,8	42,5	43,6	44,1	45,6	46,6	43,1	44,5	46,8	48,7	50,6	47,6	49,1	...	...

* Proyecciones. ** PIB Real: Datos originales. - DANE, base 2015.

Fuente: PIB y Crecimiento Real - DANE, proyecciones Asobancaria. Sector Externo - Banco de la República, proyecciones MHCP y Asobancaria. Sector Público - MHCP. Indicadores de deuda - Banco de la República, Departamento Nacional de Planeación y MHCP.

Edición 1209

Colombia

Estados financieros del sistema bancario*

	ago-19 (a)	jul-19	ago-18 (b)	Variación real anual entre (a) y (b)
Activo	665.570	657.433	601.558	6,6%
Disponible	43.062	45.384	38.858	6,8%
Inversiones y operaciones con derivados	132.428	127.088	113.187	12,8%
Cartera de crédito	466.516	463.076	429.187	4,8%
Consumo	138.203	136.281	121.406	9,7%
Comercial	250.523	249.580	236.698	2,0%
Vivienda	65.351	64.838	59.004	6,8%
Microcrédito	12.439	12.378	12.079	-0,7%
Provisiones	28.896	28.574	26.528	5,0%
Consumo	10.381	10.329	9.743	2,7%
Comercial	15.282	15.034	13.909	5,9%
Vivienda	2.325	2.312	2.040	9,9%
Microcrédito	907	899	837	4,5%
Pasivo	578.392	571.729	524.212	6,3%
Instrumentos financieros a costo amortizado	493.918	492.115	455.809	4,4%
Cuentas de ahorro	184.641	183.097	170.964	4,1%
CDT	161.667	161.976	153.132	1,8%
Cuentas Corrientes	56.265	55.204	52.153	4,0%
Otros pasivos	9.747	9.222	3.300	184,7%
Patrimonio	87.178	85.704	77.346	8,6%
Ganancia / Pérdida del ejercicio (Acumulada)	7.504	5.844	5.492	31,7%
Ingresos financieros de cartera	30.549	26.645	29.083	1,2%
Gastos por intereses	10.777	9.382	10.498	-1,0%
Margen neto de Intereses	20.648	18.071	19.347	2,9%
Indicadores				Variación (a) - (b)
Indicador de calidad de cartera	4,46	4,67	4,92	-0,46
Consumo	4,99	5,06	5,71	-0,73
Comercial	4,33	4,67	4,80	-0,47
Vivienda	3,28	3,29	3,21	0,07
Microcrédito	7,35	7,45	7,57	-0,22
Cubrimiento	138,9	132,3	125,7	-13,20
Consumo	150,5	149,9	140,4	10,13
Comercial	140,9	129,0	122,5	18,35
Vivienda	108,5	108,5	107,6	0,92
Microcrédito	99,3	97,5	91,5	7,74
ROA	1,91%	1,66%	1,37%	0,5
ROE	13,66%	13,02%	10,84%	2,8
Solvencia	15,00%	15,11%	15,80%	-0,8

* Cifras en miles de millones de pesos.

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

Edición 1209

Colombia

Principales indicadores de inclusión financiera

	2015	2016	2017	2018				2019		
	Total	Total	Total	T1	T2	T3	T4	Total	T1	T2
Profundización financiera - Cartera/PIB (%)	49,9	50,2	50,1	49,8	49,8	49,4	50,1	50,1	49,9	50,1
EC										
Efectivo/M2 (%)	12,53	12,59	12,18	12,40	12,07	12,27	13,09	13,09	12,66	12,84
Cobertura										
Municipios con al menos una oficina o un corresponsal bancario (%)	99,9	99,7	100	99,9	100	99,9	99,2	99,2	...	...
Municipios con al menos una oficina (%)	75,3	73,9	73,9	74,0	74,1	74,2	74,4	74,4	74,5	74,4
Municipios con al menos un corresponsal bancario (%)	99,6	99,5	100	99,9	100	98,2	98,3	98,3	...	...
Acceso										
Productos personas										
Indicador de bancarización (%) SF*	76,30	77,30	80,10	80,10	80,8	81,3	81,4	81,4	82,3	82,6
Indicador de bancarización (%) EC**	75,40	76,40	79,20	79,00	79,70	80,4	80,5	80,5	81,3	81,6
Adultos con: (en millones)										
Cuentas de ahorro EC	23,01	23,53	25,16	25,00	25,3	25,6	25,75	25,75	25,79	25,99
Cuenta corriente EC	1,75	1,72	1,73	1,74	1,81	1,8	1,89	1,89	1,95	2,00
Cuentas CAES EC	2,81	2,83	2,97	3,00	3,02	3,02	3,02	3,02	3,03	3,02
Cuentas CATS EC	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,71	0,71	2,10	2,32
Otros productos de ahorro EC	0,58	0,77	0,78	0,78	0,81	0,82	0,81	0,81	0,83	0,84
Crédito de consumo EC	8,28	8,74	9,17	7,23	7,37	7,47	7,65	7,65	7,82	8,00
Tarjeta de crédito EC	8,94	9,58	10,27	9,55	9,83	9,98	10,05	10,05	10,19	10,37
Microcrédito EC	3,50	3,56	3,68	3,41	3,50	3,49	3,51	3,51	3,49	3,48
Crédito de vivienda EC	1,31	1,39	1,43	1,34	1,37	1,38	1,40	1,40	1,41	1,43
Crédito comercial EC	-	1,23	1,02	0,65	0,67	0,66	...	...	...	...
Al menos un producto EC	24,66	25,40	27,1	26,8	27,2	27,5	27,64	27,64	28,03	28,25
Uso										
Productos personas										
Adultos con: (en porcentaje)										
Algún producto activo SF	64,5	66,3	68,6	67,1	68,0	68,4	68,5	68,5	69,2	69,8
Algún producto activo EC	63,5	65,1	66,9	65,7	66,6	67,1	67,2	67,2	67,8	68,4
Cuentas de ahorro activas EC	71,7	72,0	71,8	67,7	68,4	68,4	68,3	68,3	68,9	70,1
Cuentas corrientes activas EC	86,3	84,5	83,7	84,4	85,0	85,1	85,5	85,5	85,8	85,9
Cuentas CAES activas EC	87,3	87,5	89,5	89,7	89,8	89,8	89,7	89,7	89,8	89,9
Cuentas CATS activas EC	96,5	96,5	96,5	96,5	95,2	96,5	67,7	67,7	58,2	58,3
Otros pdtos. de ahorro activos EC	53,1	66,6	62,7	62,0	62,5	62,1	61,2	61,2	61,3	61,8
Créditos de consumo activos EC	82,4	82,0	83,5	82,0	81,5	81,8	82,2	82,2	81,7	81,9
Tarjetas de crédito activas EC	92,0	92,3	90,1	88,9	88,9	88,7	88,7	88,7	88,3	88,6
Microcrédito activos EC	70,8	66,2	71,1	71,2	70,4	69,4	68,9	68,9	68,9	78,0

Edición 1209

Colombia

Principales indicadores de inclusión financiera

	2015	2016	2017	2018				2019		
	Total	Total	Total	T1	T2	T3	T4	Total	T1	T2
Créditos de vivienda activos EC	79,1	79,3	78,9	78,2	77,7	77,8	77,8	77,8	77,8	78,0
Créditos comerciales activos EC	-	85,3	84,7	59,2	58,7	57,6	...	...	...	...
Acceso										
Productos empresas										
Empresas con: (en miles)										
Al menos un producto EC	726,8	751,0	775,2	944,3	947,8	946,6	946,5	946,5	940,7	940,3
Cuenta de ahorro EC	475,5	500,8	522,7	649,7	647,7	648,9	...	...	...	...
Cuenta corriente EC	420,4	420,9	430,7	488,9	505,2	502,4	...	...	...	...
Otros productos de ahorro EC	11,26	15,24	14,12	14,4	14,1	14,0	...	...	...	...
Crédito comercial EC	223,2	242,5	243,6	265,3	272,2	276,5	...	...	...	...
Crédito de consumo EC	96,65	98,72	102,5	104,4	106,7	105,3	...	...	...	...
Tarjeta de crédito EC	77,02	79,96	94,35	102,1	104,4	105,1	...	...	...	...
Al menos un producto EC	726,7	751,0	775,1	944,3	947,8	946,6	...	...	...	...
Uso										
Productos empresas										
Empresas con: (en porcentaje)										
Algún producto activo EC	75,2	74,7	73,3	71,6	71,9	71,6	...	...	...	...
Algún producto activo SF	75,2	74,7	73,3	71,7	71,9	71,6	71,6	71,6	70,0	69,9
Cuentas de ahorro activas EC	49,1	49,1	47,2	48,1	47,7	48,2	...	...	...	...
Otros pdtos. de ahorro activos EC	45,3	57,5	51,2	50,8	49,5	49,5	...	...	...	...
Cuentas corrientes activas EC	90,5	89,1	88,5	88,5	88,2	88,6	...	...	...	...
Microcréditos activos EC	60,8	63,2	62,0	58,5	58,5	57,2	...	...	...	...
Créditos de consumo activos EC	84,8	84,9	85,1	83,7	83,4	83,7	...	...	...	...
Tarjetas de crédito activas EC	85,6	88,6	89,4	90,6	89,8	90,0	...	...	...	...
Créditos comerciales activos EC	89,2	91,3	90,8	91,0	91,1	91,4	...	...	...	...
Operaciones (semestral)										
Total operaciones (millones)	4.333	4.926	5.462	-	2.926	-	3.406	6.332	-	3.952
No monetarias (Participación)	44,7	48,0	50,3	-	52,5	-	55,6	54,2	-	57,9
Monetarias (Participación)	55,3	52,0	49,7	-	47,4	-	44,3	45,8	-	42,1
No monetarias (Crecimiento anual)	33,3	22,22	16,01	-	18,66	-	30,9	25,1	-	48,6
Monetarias (Crecimiento anual)	6,09	6,79	6,14	-	6,30	-	7,0	6,7	-	19,9
Tarjetas										
Crédito vigentes (millones)	13,75	14,93	14,89	14,91	15,03	15,17	15,28	15,28	15,33	15,46
Débito vigentes (millones)	22,51	25,17	27,52	28,17	28,68	29,26	29,57	29,57	30,53	31,39
Ticket promedio compra crédito (\$miles)	215,9	205,8	201,8	194,1	196,1	183,1	194,4	194,4	184,9	193,2
Ticket promedio compra débito (\$miles)	137,4	138,3	133,4	121,2	123,2	120,3	131,4	131,4	118,2	116,4

*EC: Establecimientos de crédito; incluye Bancos, Compañías de financiamiento comercial, Corporaciones financieras, Cooperativas financieras e Instituciones Oficiales Especiales. **SF: Sector Financiero; incluye a los Establecimientos de crédito, ONG y Cooperativas no vigiladas por la Superintendencia Financiera.
Fuente: Profundización – Superintendencia Financiera y DANE. Cobertura, acceso y uso - Banca de las Oportunidades. Operaciones y tarjetas – Superintendencia Financiera.