ISSN 1692-035X

Tendencia Económica

Informe Mensual de FEDESARROLLO

196



Editorial: Lo bueno, lo malo y lo feo del PND 2018-2022

Actualidad: Reforma al Sistema General de Regalías

Coyuntura Macroeconómica

Tendencia Económica

Fecha de publicación:
Junio 13 de 2019

Editores
Luis Fernando Mejía
Director Ejecutivo

Ximena Cadena
Subdirectora

Martha Elena Delgado
Directora de Análisis
Macroeconómico y Sectorial

Oficina Comercial
Teléfono: 325 97 77
Ext.: 340 | 365 | 332
comercial@fedesarrollo.org.co

Diseño, Diagramación y Artes
Consuelo Lozano
Formas Finales Ltda.
mconsuelolozano@hotmail.com

ISSN 1692-035X



Calle 78 No. 9-91 | Tel.: 325 97 77
Fax: 325 97 70 | A.A.: 75074
http: //www.fedesarrollo.org.co
Bogotá, D.C., Colombia

Contenido

1 Editorial
Pág. 3 Lo bueno, lo malo y lo feo del PND 2018-2022

2 Actualidad
Pág. 9 Reforma al Sistema General de Regalías

3 Coyuntura Macroeconómica
Pág. 17

Tendencia Económica se hace posible gracias al apoyo de:



Lo bueno, lo malo y lo feo del PND 2018-2022*

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es la hoja de ruta de cada gobierno. En el más reciente Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" se establecieron 3 ejes estructurales para la formulación de política pública; la equidad, la legalidad y el emprendimiento. Alrededor de estos ejes giran las estrategias e inversiones que se deberán ejecutar para realizar el balance del gobierno al fin del cuatrienio. A continuación, se presenta un análisis de *Fedesarrollo* frente al PND 2018-2022 aprobado por el Congreso de la República el pasado 2 de mayo.

Lo bueno

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 tiene 3 grandes aspectos para destacar: i) el énfasis en el componente social, en especial en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, ii) la alineación de las metas del PND con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del PNUD y iii) la estrategia de cuantificación y solución de pasivos, tanto en los territorios como en el nivel central.

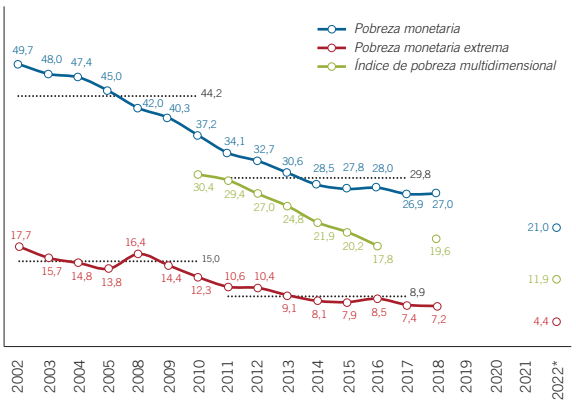
El énfasis en materia social, especialmente en lo que se refiere a la erradicación de la pobreza y a la disminución de la desigualdad, es una pieza clave en la hoja de ruta del cuatrienio. Esto se refleja en la inclusión de metas específicas para la reducción significativa y sostenida de los indicadores de pobreza (Índice de Pobreza Multidimensional -IPM, Indicador de Pobreza e Indicador de Pobreza Extrema) y desigualdad (Gini). En efecto, en Colombia, el Índice de Pobreza Monetaria en 2018 se ubicó en 27%, el de Pobreza Monetaria Extrema en 7,2% y el de Pobreza Multidimensional en 19,6%. De acuerdo con lo establecido en el Proyecto de Ley del Plan, para 2022 se espera haber reducido estas cifras a 21%, 4,4% y 11,9% respectivamente (Gráfico 1). A su vez, se espera una reducción del coeficiente de Gini de 0,52 a 0,47 en el mismo periodo (Gráfico 2).

Dichas metas están soportadas en las estimaciones de variables macroeconómicas realizadas por el Gobierno y como es de esperarse, su cumplimiento dependerá en gran

* La elaboración de este artículo contó con la colaboración de Helena Suárez.

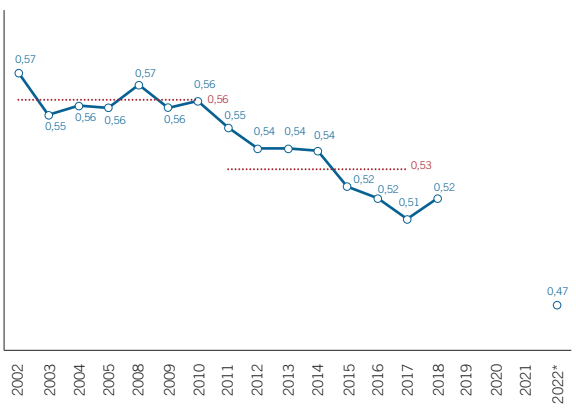
medida del crecimiento económico durante el cuatrienio (Gráfico 3), el cual estaría jalonado por una mayor inversión (Gráfico 4). Sin embargo, es importante destacar que respecto a las sendas de crecimiento e inversión *Fedesarrollo* tiene escenarios más conservadores[1] que los del Gobierno, proyectando un crecimiento promedio del PIB de 3,6% para el periodo 2018-2022, comparado con el 4,1% proyectado por el Gobierno nacional. Esto llevaría en 2022, a tasas de pobreza (monetaria e IPM) y desigualdad más altas que las metas presentadas por el PND.

Gráfico 1
ÍNDICES DE POBREZA
(Porcentaje de la población)



* Los datos de 2022 corresponden a las metas establecidas en el PND 2018-2022.
Fuente: DANE.

Gráfico 2
GINI



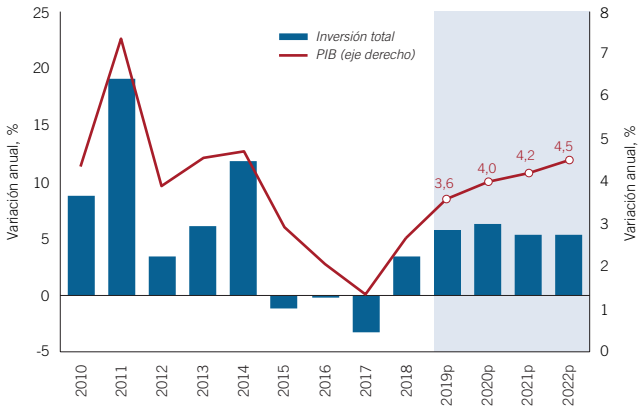
* Los datos de 2022 corresponden a las metas establecidas en el PND 2018-2022.
Fuente: DANE.

Además de las proyecciones macroeconómicas, el PND también incorpora una descomposición detallada de sus fuentes de financiamiento, con el fin de indicar el origen de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus metas. Siguiendo lo observado en planes anteriores, cerca del 33% corresponde a las inversiones del sector privado (363,2 billones de pesos). Por su parte, el Gobierno tiene control directo sobre cerca del 32% (352,2 billones de pesos) del total del financiamiento, que corresponde al Presupuesto General de la Nación (PGN). Este porcentaje no incluye los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) que participará con 15% (169,3 billones de pesos) del total, pues son recursos con una alta inflexibilidad. En este sentido, una adecuada alineación en la ejecución del 68% de los recursos requerirá un esfuerzo importante de articulación entre el Gobierno nacional, los gobiernos territoriales y los agentes privados (Cuadro 1).

Teniendo en cuenta las metas cuantitativas fijadas en materia social y sus fuentes de financiamiento, las Bases del PND contemplan 5 objetivos complementarios: 1) recuperar el espacio de coordinación y seguimiento a la estrategia de reducción de la pobreza, 2) rediseñar y actualizar la focalización de los programas sociales, 3) rediseñar los programas de transferencias monetarias condicionadas y la red para la superación de la pobreza extrema, (4) formalizar y regularizar la creación y el rediseño de subsidios

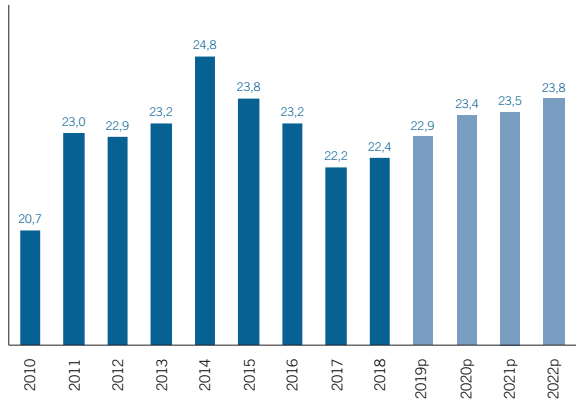
[1] Principalmente frente al efecto de la Ley de Financiamiento y la incertidumbre fiscal sobre la inversión privada.

Gráfico 3
CRECIMIENTO DEL PIB Y DE LA INVERSIÓN



Fuente: Bases del Plan Nacional de Desarrollo y Fedesarrollo.

Gráfico 4
INVERSIÓN TOTAL COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Bases del Plan Nacional de Desarrollo y Fedesarrollo.

Cuadro 1
FUENTES DE FINANCIACIÓN PND 2018-2022
(Cifras en billones de pesos 2018)

Fuente	Inversión	Participación
Privados	363,2	33,1%
PGN	352,2	32,1%
SGP	169,3	15,4%
Territoriales	115,7	10,6%
EICE	57,8	5,3%
SGR	33,7	3,1%
Cooperación	4,1	0,4%
Total	1096	100%

Fuente: PND 208-2022.

sociales, y (5) crear espacios de coordinación de política pública y formular estrategias afirmativas de reducción de pobreza para los territorios más rezagados.

Algunas de las estrategias para alcanzar dichos objetivos se materializaron en el articulado del Proyecto de Ley del Plan. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 213, el Gobierno nacional definiría los lineamientos para la focalización de los programas sociales del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), utilizando el SISBEN para incluir a la población en situación de pobreza, pobreza extrema y a las víctimas del desplazamiento forzado. En esta misma línea, en la Mesa de Equidad, creada en el artículo 214, se acordarían los diseños de programas orientados a reducir la pobreza y se destinarían recursos para tal fin. Por su parte, el artículo 252 establece que a través de pactos regionales y departamentales se podrían articular políticas, planes y programas que lleven a la superación de la pobreza en los territorios.

Un segundo aspecto para resaltar del PND 2018-2022 es la alineación de cada uno de los 25 pactos, u objetivos de política, propuestos en el Proyecto de Ley del Plan y en sus bases, con al menos 2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible[2]. Las Bases del PND 2018-2022 muestran que cada ODS tiene asociado un indicador trazador para hacerle seguimiento a la meta propuesta para el fin del cuatrienio.

[2] Ver Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Capítulo XXVIII. Metas del PND y cumplimiento de los ODS – Anexo: Alineación del PND con los ODS.

Lo anterior es importante en la medida en que la integración de metas en el PND respecto a los ODS da una visión de largo plazo, pues plantea las estrategias para alcanzar los objetivos de la Agenda de Desarrollo en el 2030.

Por otra parte, el esfuerzo transversal por incluir en el PND 2018-2022 medidas para la cuantificación y solución de pasivos a nivel territorial y nacional es destacable. Por ejemplo, se establece la extinción de la deuda del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), correspondiente a 14 billones de pesos, a partir del 31 de diciembre de 2019 (artículo 35), el saneamiento de los títulos de bienes inmuebles de la nación (artículo 41), la enajenación de las participaciones accionarias que no superen el 49% de la propiedad accionaria de la sociedad (artículo 45), y las modificaciones al Fondo de Contingencias (y aportes para cubrirlas) para las entidades estatales (artículo 95 y 97). Adicionalmente, se crea el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de Empresas Sociales del Estado, el cual busca restablecer la solidez económica y financiera, además de asegurar la continuidad y calidad en la prestación del servicio de salud de estas empresas (artículo 79).

La incorporación de estos artículos en el PND es un avance importante para mejorar los mecanismos de transparencia y la organización de las finanzas públicas tanto a nivel nacional como territorial. Lo anterior llevaría a un mejor ordenamiento de las cuentas de la nación y a un manejo más responsable de las mismas.

Lo malo

La crítica más importante a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo está dirigida a su proceso de aprobación. En términos generales, la naturaleza de este proceso permite que los gremios, los grupos de interés y los congresistas incluyan temas adicionales a los que el Gobierno planteó inicialmente. Lo anterior puede resultar inconveniente, en especial si la premura en los tiempos de aprobación no permite un análisis serio y riguroso de las medidas que se van introduciendo durante los diferentes debates.

En particular, respecto a los temas tributarios, la discusión entablada en el Congreso de la República no fue lo suficientemente ilustrada como para abordar los potenciales impactos fiscales de las modificaciones al Estatuto Tributario, sobre todo en el contexto de una situación fiscal de mediano plazo que aún es incierta.

Adicionalmente, la inflación en el número de artículos de la ley, que pasó de 137 artículos en el PND 2002-2006 a 336 en el último plan, resulta inconveniente en la medida en que hace inviable analizar con cuidado los efectos potenciales de cada artículo, su conveniencia y, especialmente, su necesidad frente al objetivo esencial de la ley, que es el de implementar las reformas normativas necesarias para materializar las políticas trazadas en las bases del plan.

Finalmente, en la Ley del PND 2018-2022 no se incluyó un artículo que obligara al Gobierno nacional a realizar un Análisis de Impacto Normativo de los proyectos regulatorios. Dicho análisis es importante pues garantizaría el análisis costo-beneficio de estas nuevas iniciativas y su consistencia en términos económicos, sociales y ambientales con el resto de las metas fijadas por el propio Gobierno.

Lo feo

El proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 que pasó a discutirse en las sesiones plenarias del Congreso de la República difiere sustancialmente del proyecto inicial presentado por el Gobierno el 6 de febrero. Durante su paso por las comisiones se agregaron varios

artículos inconvenientes. Por ejemplo, los artículos 274 (arancel a las importaciones) y 275 (arancel de aduanas nacionales), aprobados el 30 de abril en plenaria de la Cámara de Representantes, incorporan cambios eventualmente inconstitucionales[3] al régimen de aduanas.

Actualmente los productos del sector confecciones que tienen un valor menor o igual a 10 USD por kilo tienen un arancel del 40%[4]. Con la aprobación del artículo 274 el umbral pasaría a ser de 20 dólares, es decir, cuando el precio (en dólares FOB) declarado en aduanas sea menor o igual a 20 USD por kilogramo bruto, las importaciones de prendas y accesorios de vestir tendrían un arancel de 37,9%. Adicionalmente, existe un arancel del 15%[5] si el precio del producto importado es mayor a los 10 USD por kilo. Con el artículo 275 se establece un arancel del 10% *ad valorem* más tres dólares por kilogramo sobre las prendas y accesorios de vestir, si el precio por kilogramo supera los 20 USD.

De acuerdo con la Cámara Colombiana de Confección, el objeto de estos artículos es proteger a la industria nacional del ingreso masivo de prendas de vestir. Sin embargo, la posición del propio Gobierno (Ministerio de Industria y Comercio), y de otros gremios como la ANDI, Fenalco y Analdex es que la incorporación de estos artículos es inconveniente en la medida en que estos no tienen relación con los objetivos del PND, además de que con su aprobación se estarían corriendo riesgos para el país en términos de comercio exterior[6], y para los consumidores, que acabarían pagando precios hasta 25% más altos, de acuerdo con estimaciones de Fenalco.

En este sentido, el principal problema que se deriva del debate es que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y el Congreso no son los escenarios adecuados para discutir temas arancelarios. De acuerdo con la Constitución Política de Colombia, es el Presidente quien debe liderar y ejecutar las decisiones de política comercial a través de decretos. De hecho, y en línea con las preocupaciones presentadas por el Ministerio de Comercio, en las bases del Plan de Desarrollo no se consideraban este tipo de aranceles.

[3] El numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia establece que le corresponde al Presidente de la República modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. El literal c. del numeral 19 del Artículo 150 de la Constitución Política de Colombia establece que le corresponde al Congreso de la República dictar las normas y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para efectos de aduanas.

[4] Decreto 1786 de 2017.

[5] Decreto 4927 de 2011. El Decreto 456 de 2014 que establecía un arancel ad valorem del 10% estuvo vigente hasta 2016, prorrogado hasta julio de ese año por el Decreto 515 de 2016.

[6] Por ejemplo, violaciones/contradicciones a acuerdos comerciales suscritos con otros países que podrían llevar a sanciones pues en el articulado no se especifica a que países aplicaría el arancel.

Referencias

Congreso de la República (2019). “Proyecto de Ley 311 de 2019 Cámara y 227 Senado. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Constitución Política de Colombia (1991).

Departamento Nacional de Planeación (2019). “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Estatuto Tributario Nacional (2019). Actualizado con la Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 28 de diciembre de 2018), el Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016 y Normatividad Vigente.

Reforma al Sistema General de Regalías*

En años recientes, las regalías han sido un motor de desarrollo importante en las regiones del país. La reforma al antiguo esquema de regalías en el año 2011 fue determinante para distribuir equitativamente los recursos entre municipios y departamentos, estructurar proyectos de inversión e instaurar mecanismos de supervisión y control. Lo anterior incidió positivamente en diferentes indicadores socioeconómicos de las regiones. Pese a ello, el Sistema General de Regalías (SGR) registra otros desafíos relacionados a una disminución de la actividad minera en las regiones productoras, una estructura orgánica difusa que dificulta la estructuración y ejecución de proyectos de inversión y poco acompañamiento a departamentos y/o municipios que tienen baja capacidad de ejecución, entre otros.

El Gobierno nacional radicó a comienzos de abril el proyecto de acto legislativo que modificaría el artículo 361 de la Constitución de 1991, referente al esquema operativo del Sistema General de Regalías (SGR). El objetivo principal del acto legislativo es hacerle frente al cuello de botella que estaría enfrentando el sistema alrededor de la aprobación de proyectos mineros, a través del incremento de la participación de las entidades territoriales en el proceso de toma de decisiones de los proyectos de inversión locales y devolviendo una buena porción de los ingresos corrientes del sistema a departamentos y municipios productores.

Fedesarrollo reconoce el esfuerzo del Gobierno nacional por impulsar la actividad minera en algunas regiones del país, pero advierte sobre los riesgos que derivarían de otras medidas contenidas en el proyecto de acto legislativo, principalmente, el aumento de la concentración de ingresos en regiones productoras de recursos naturales no renovables y la descentralización de la toma de decisiones de política. En este artículo de actualidad se exponen las lecciones de diseño de política derivados de anteriores esquemas de regalías y, posteriormente, se analizan las modificaciones contenidas en el proyecto de acto legislativo a la luz de dichas lecciones.

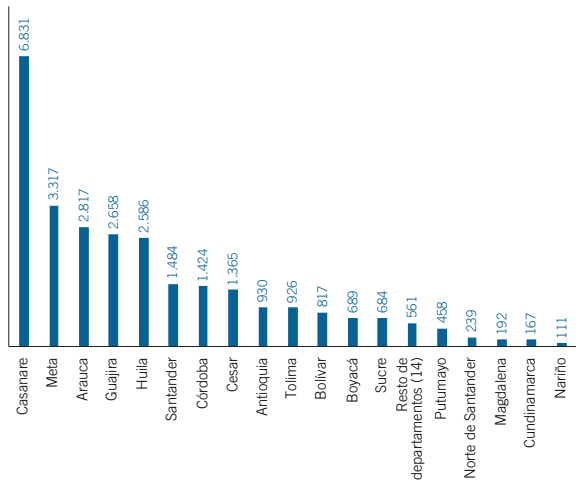
* Este artículo contó con la colaboración de Miguel Otero.

Antiguo Fondo Nacional de Regalías y la Reforma (SGR, 2011)

Anterior a la reforma de 2011, la distribución de las regalías de actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables[1] se caracterizaba por una alta concentración y regresividad en la distribución: el 80% de los recursos era destinado para departamentos y municipios productores y el 20% restante destinado al Fondo Nacional de Regalías (FNR) para su redistribución en el resto del país. De esta forma, un departamento productor como Casanare recibió $6,8 billones de pesos (24,2% del total de recursos)[2], el Meta recibió $3,3 billones de pesos (11,7% en el periodo 1995-2010), mientras que un departamento no productor como Nariño recibió 111 miles de millones de pesos (0,4% del total de recursos) en el mismo periodo (Gráfico 1)[3].

La concentración de ingresos del FNR en los departamentos productores condujo a la denominada *maldición de recursos naturales*, explicada por los altos niveles de captura y corrupción, especialmente en aquellos departamentos productores con debilidad institucional[4]. En efecto, elevados niveles de corrupción y captura limitaron el impacto en indicadores socioeconómicos de los departamentos productores: previo a la reforma de 2011, de los 10 departamentos productores, únicamente dos contaban con un índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) por debajo del promedio nacional[5]. Adicionalmente, el antiguo esquema de regalías se caracterizaba por la *prociclicidad* de las asignaciones, dado que no existía un mecanismo de ahorro en el FNR. Ello condujo a una desfinanciación de la inversión regional en momentos de caída en la cotización del precio del petróleo o baja actividad minera, afectando la continuidad y estabilidad de los diferentes programas regionales de carácter social.

Gráfico 1
CONCENTRACIÓN DE REGALÍAS DIRECTAS 1995-2010
($MM constantes de 2008)



Fuente: Ministerio de Hacienda. MFMP 2018.

En el año 2011 se constituyó el Sistema General de Regalías (SGR)[6], estableciendo nuevas reglas de distribución de los ingresos del sistema, mejorando la estructura orgá-

1 Incluye hidrocarburos (Petróleo y Gas) y minerales.

2 Precios constantes de 2008.

3 En términos per cápita, Casanare recibió en promedio $1'471,000 pesos en el mismo periodo, comparado con $311,000 pesos en promedio que recibió otro departamento productor como Meta, o $32,000 pesos que recibió Bolívar. Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2018. Ministerio de Hacienda.

4 Ver Perry y Olivera, 2009.

5 Ministerio de Hacienda, 2018.

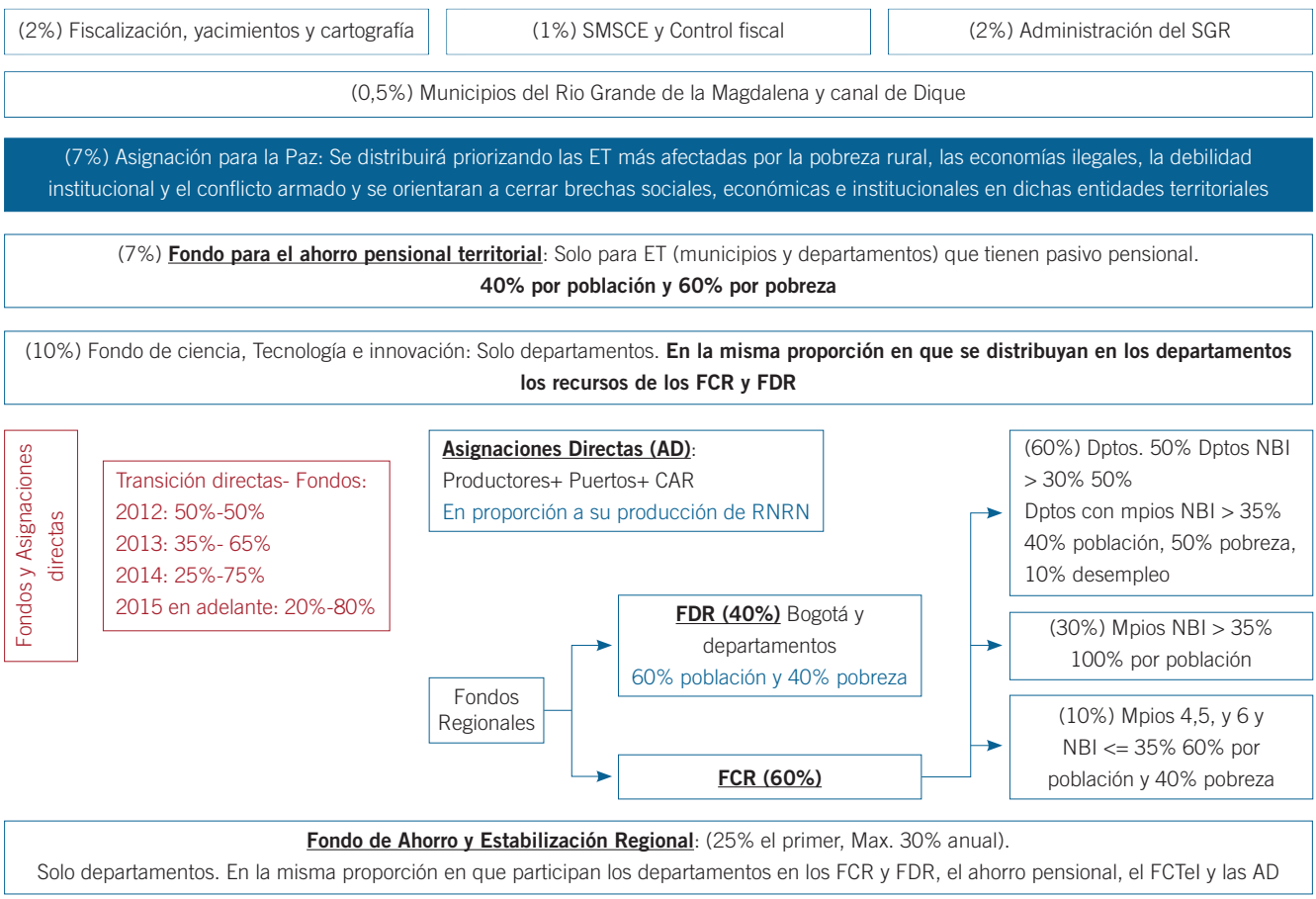
6 A través del acto legislativo 05 de 2011 y la ley 1530 de 2012.

nica e incorporando mecanismos de ahorro de ingresos para su asignación *contracíclica*. De esta forma, el nuevo sistema estableció la asignación de recursos a través de los fondos de Desarrollo Regional (FDR), Compensación Regional (FCR) y el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI), además de lograr mecanismos de ahorro y estabilización de las asignaciones a través del Fondo de Ahorro y Estabilización Regional (FAE) y el Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET) (Diagrama 1). No menos importante, la reforma estableció una nueva estructura con diferentes órganos como la Comisión Rectora, que define la política general del SGR y evalúa la ejecución de recursos, estructuró y reglamentó los Órganos Colegiados de Administración y Organización (OCAD), en aras de lograr mejor planificación y gestión de los proyectos regionales, e instauró herramientas de monitoreo y seguimiento de los proyectos de inversión.

En línea con lo anterior, una evaluación del SGR realizada por Núñez et al. (2014) encontró que la estructura orgánica de los OCAD ha mejorado las capacidades municipales en la elaboración e implementación de proyectos, en parte, por la asistencia técnica que brindan los departamentos, el Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Diagrama 1

DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE LOS INGRESOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS



Fuente: DNP-DIFP-GFT. Elaboración de Fedesarrollo.

y los ministerios a los diferentes municipios[7]. Por ejemplo, la participación del DNP en los OCAD regionales ha sido esencial en la verificación y cumplimiento de requisitos de los proyectos, influyendo en la calidad técnica de los proyectos de inversión. De la misma forma, los sistemas de información y la estandarización de procesos han impactado positivamente la manera como las diferentes entidades participan en el sistema y han contribuido a que la formulación de los proyectos sea más rigurosa y cuenten con mayor calidad.

De igual forma, la reforma de 2011 logró promover la equidad en la distribución de los recursos de regalías, redistribuyendo mejor el ingreso y aumentando la eficiencia en el gasto de inversión en las regiones. Las asignaciones directas a departamentos y municipios productores disminuyeron a 20% de los recursos restantes[8], mientras que el 80% se destina al Fondo de Compensación Regional (FCR) para su redistribución regional. Como se evidencia en el Diagrama 2, la reforma logró una mejor distribución de los ingresos del sistema frente al antiguo FNR, disminuyendo el coeficiente Gini de distribución de 0,77 a 0,32, posterior a la reforma. Adicionalmente, los criterios de asignación del FCR, encaminados a proveer mayores recursos a municipios y departamentos con los peores indicadores de NBI y/o aquellos con mayor población[9], impulsaron el desarrollo regional en las regiones más necesitadas del país. De hecho, la reforma al SGR logró impactos positivos en diferentes variables socioeconómicas[10]. En términos generales, el DNP estima que se han creado alrededor de 97,000 empleos, se ha sacado de la pobreza a cerca de 449,000 colombianos y a 123,000 de la pobreza extrema desde la implementación del SGR[11].

No obstante, la reforma al SGR no ganó todas las batallas. Una de las mayores críticas y retos de política giran en torno a hacer mejor uso de los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI)[12]. La asignación al FCTI tiene un buen propósito, pero dada la complejidad del sistema, ha sido difícil lograr una asignación eficiente de los recursos, especialmente en regiones con baja capacidad institucional. En esta línea, aquellos departamentos y municipios con baja capacidad de ejecución no cuentan actualmente con el acompañamiento estatal, o de las universidades, para lograr una inversión adecuada de las regalías. Así, buena parte de las trabas en el actual sistema están relacionadas con baja capacidad de algunos municipios de formular e implementar proyectos de

7 No obstante, esto es cierto para los municipios y departamentos con cierto umbral de capacidad institucional. El estudio también hace énfasis en que aquellos municipios y departamentos con peores indicadores de NBI y niveles de capacidad más bajos, tienden a enfrentar serias limitaciones en el diseño e implementación de proyectos de inversión.

8 Luego de la distribución en los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, el FONPET y el FAE.

9 La ley establece con precisión cuando se utiliza el criterio poblacional y el criterio de NBI.

10 Ver Gallego y Trujillo, 2017. El impacto marginal de las regalías es mayor en: i) la reducción de los tiempos que gastan los hogares en ir a estudiar y trabajar (por mayor provisión de bienes públicos), ii) mejoras en la calidad de sus viviendas y en el acceso y continuidad del servicio de acueducto, iii) menor padecimiento de enfermedades, iv) mayor proporción de hijos que estudian y mayor número de años de educación superior aprobados, v) mayores niveles de ocupación en el sector público y en el subsector de obras civiles, vi) menor probabilidad de que un hogar sufra de pobreza multidimensional, entre otros.

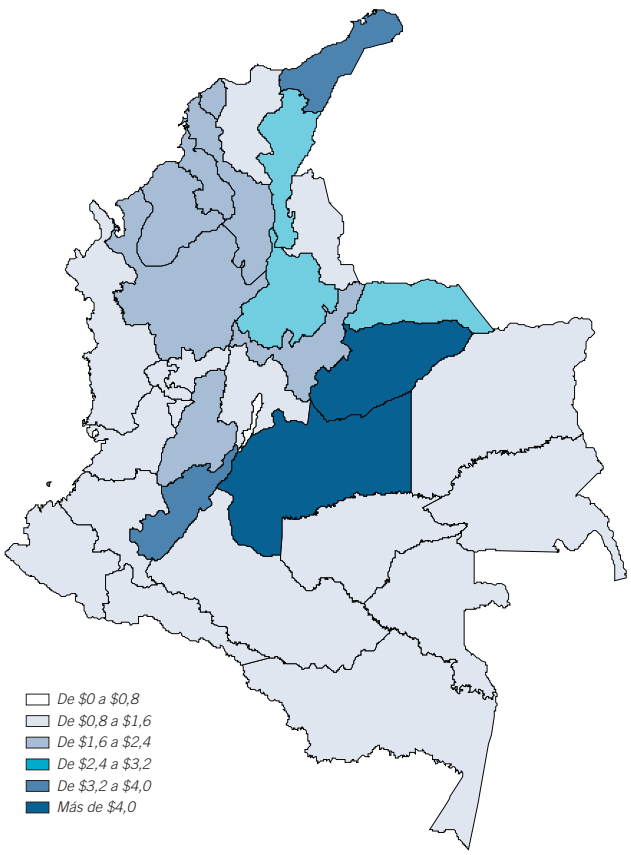
11 Luis Fernando Mejía, 2018. Regalías, un poderoso motor de desarrollo regional. Columna de opinión publicada en la versión digital de El Tiempo.

12 Específicamente, Núñez et al. (2014) sustenta que este fondo se ve afectado por gran cantidad de variables externas a él, como la ausencia de lineamientos de política nacionales en torno a Ciencia, Tecnología e Innovación en el país.

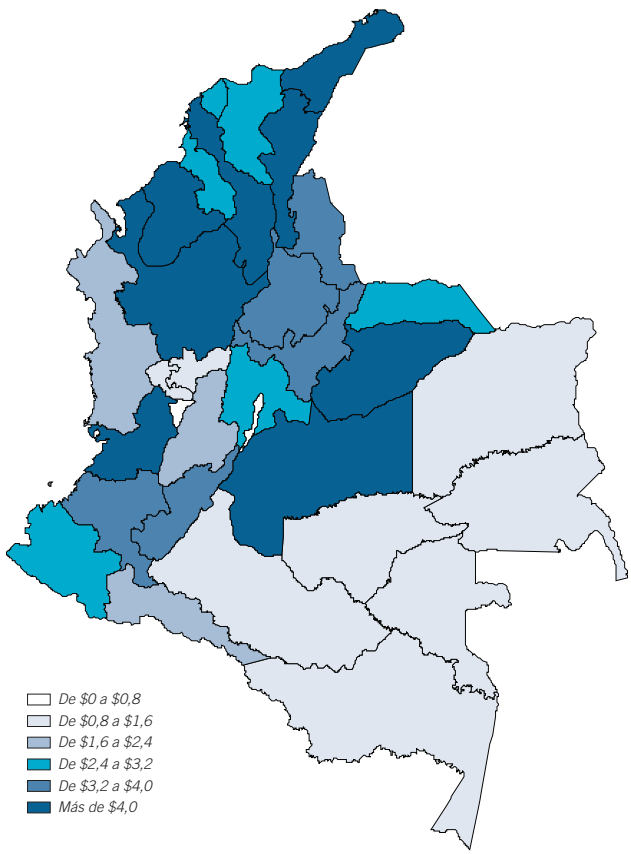
Diagrama 2

DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SGR FRENTE AL FNR

Antes (2002-2011)



Ahora (2012-2020)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

inversión con alto nivel técnico que pocas entidades están en capacidad de realizar.

Una segunda crítica apunta a la disminución de los ingresos de regalías para los departamentos y municipios productores, que ha limitado la ejecución de proyectos mineros en esas regiones, dado un aumento en los niveles de insatisfacción social. El creciente descontento de las poblaciones locales en los municipios productores se ha traducido en un aumento de consultas populares en contra del desarrollo de dichos proyectos.

Propuesta de reforma del Gobierno nacional

El Gobierno nacional está promoviendo la iniciativa de reformar el actual SGR con el objetivo de aumentar la participación de las regiones en la formulación de proyectos de inversión, aumentar la participación de ingresos de las regiones productoras y resolver los problemas de cuello de botella que enfrenta el sistema actual. En la misma lógica, el Gobierno nacional busca recuperar la participación de entidades del nivel nacional en la elaboración y supervisión de proyectos, a través de la eliminación de los OCAD. Esta

medida también aumentaría la celeridad en la formulación de los proyectos de inversión[13] y la generación ahorros adicionales en el sistema[14].

En este contexto, el Gobierno propone la eliminación de los diferentes fondos contemplados en la anterior reforma, pero mantiene las asignaciones regionales para Ciencia, tecnología e innovación, las asignaciones para la paz y un mecanismo de generación de ahorro para el pasivo pensional y estabilización de las asignaciones directas. Por su parte, la reforma mantiene las asignaciones para los municipios más pobres del país y la inversión regional para las entidades territoriales, pero con un porcentaje inferior al del sistema vigente.

Las asignaciones territoriales se destinarán, por un lado, para los departamentos y municipios que exploten los recursos naturales no renovables y para los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos, con un porcentaje de participación entre el 30% y el 50% del total de los ingresos corrientes del sistema y, por otra parte, para los municipios más pobres del país. El proyecto de acto legislativo también destina una parte de los recursos del sistema a la operatividad y administración del Sistema General de Regalías, cuyo uso se resume en el Cuadro 1.

Fedesarrollo considera que la propuesta presentada por el Gobierno nacional acierta en diferentes elementos, pero alerta sobre las necesidades de continuar debatiendo otros cambios incorporados en el articulado. En términos generales, la propuesta acierta en mantener las asignaciones para la inversión en municipios más pobres al país, conservar las asignaciones para ciencia, tecnología e innovación y las asignaciones para la paz. Adicionalmente, la reforma hace bien en contemplar mecanismos de ahorro de recursos para fondos de pensiones territoriales y estabilización de las asignaciones, además de destinar recursos a un mecanismo de seguimiento, evaluación y control, entre otros. No obstante, la propuesta no especifica los criterios de asignación de recursos para los diferentes fines que contempla, no especifica en qué consistiría el funcionamiento del mecanismo de ahorro ni la(s) entidad(es) del Gobierno nacional o subnacional que definiría(n) la conveniencia de los proyectos de inversión y su coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Regionales (Cuadro 2).

Finalmente, los elementos negativos de la propuesta están relacionados con la alta concentración de los recursos en pocos departamentos y municipios productores, hecho que va en contravía del objetivo de disminución de las brechas de desigualdad interregionales. En primera instancia, preocupa el impacto de la disminución de recursos destinados a los departamentos y municipios no productores en el desarrollo de estas zonas del país. Adicionalmente, la experiencia del FNR evidenció los riesgos de captura y corrupción que se pueden derivar de concentrar regalías en departamentos y municipios con poca capacidad ins-

[13] El Gobierno nacional afirma que: "(…) el diseño actual de los OCAD implica una estructura institucional y administrativa que genera altos costos en las diferentes entidades que participan en la toma de decisiones y concentra la participación del Gobierno Nacional en el apoyo a las entidades territoriales en la estructuración y formulación de proyectos de inversión que mejoren la calidad de la inversión y por ende se cree, amplié (sic), mejore o recupere la capación (sic) de producción o de provisión de bienes y servicios." Exposición de motivos al proyecto de Acto Legislativo "por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política".

[14] Por la disminución en el monto de apropiación de los OCAD, que en el bienio 2019-2020 aumentó a $108 mil millones de pesos, según la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo.

Cuadro 1

DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS DEL SISTEMA CONTEMPLADOS EN LA REFORMA

Concepto de distribución de ingresos	Financiación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales	Generación de ahorro, para el pasivo pensional y estabilización de las Asignaciones Directas	Operatividad y administración del SGR
Tipo de asignaciones	**Asignación territorial**: i) Departamentos y municipios productores y puertos marítimos y fluviales (30%-50%); ii) Los municipios más pobres del país	**Asignación Regional**: i) Inversión Regional para las entidades territoriales; ii) Ciencia, tecnología e innovación; iii) Asignación para la paz	
Uso de los recursos destinados a operatividad y administración del SGR	i) Fiscalización de la exploración y explotación de las yacimientos y cartografía geológica	ii) Monitoreo y Licenciamiento Ambiental	iii) Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control; Funcionamiento del Sistema General de Regalías

Fuente: Exposición de motivos al proyecto de Acto Legislativo "por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política".

Cuadro 2

ELEMENTOS POSITIVOS Y PREOCUPANTES CONTEMPLADOS EN LA REFORMA

Elementos positivos de la propuesta	Elementos preocupantes de la propuesta
Contempla inversión para municipios más pobres del país	Concentra ingresos del sistema en departamentos y municipios productores, en detrimento de la igualdad interregional
Contempla asignaciones para Ciencia, tecnología e innovación	Elimina OCADS y no se propone claramente un nuevo mecanismo de asignación
Contempla asignaciones para la paz	Da mayor discrecionalidad en la elaboración de proyectos a los gobiernos locales, muchos con baja capacidad institucional y de ejecución
Contempla mecanismos de ahorro	No especifica criterios de asignación de recursos territoriales y regionales
Contempla recursos para el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control	No especifica el funcionamiento del mecanismo de ahorro
Generaría celeridad en proyectos mineros y de hidrocarburos	No especifica qué entidad administraría y decidiría sobre la concordancia y relevancia de los proyectos de inversión
Mantiene sistema presupuestal propio de iniciativa del Gobierno nacional	
Mantiene recursos destinados a la operatividad y administración del SGR	

Fuente: Elaboración propia en base al articulado del proyecto de acto legislativo.

titucional y supervisión. No menos importante, diversos municipios no cuentan con la capacidad de elaboración y ejecución de programas de inversión, hecho por el cual se crearon las OCAD y el Consejo Rector posterior a la reforma de 2011. Todos estos elementos dejan en evidencia el *trade-off* de política existente entre aumentar las asignaciones de regalías para las regiones productoras y disminuir la insatisfacción social, a cambio de un impacto pobre en el desarrollo de las regiones no productoras y el aumento de riesgos de captura en las regiones productoras. Será un reto para el Gobierno nacional y el Congreso de la República encontrar los lineamientos de política que garanticen un balance justo entre eficiencia, equidad y transparencia en el Sistema General de Regalías.

Referencias

Gallego, J., & Trujillo, L. (2017). *Evaluación de Impacto del Sistema General de Regalías*. Bogotá, D.C.

Gobierno Nacional de Colombia. (2019). *Exposición de motivos al proyecto de Acto Legislativo "Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política"*. Bogotá, D.C.

Mejía, L. F. (7 de julio de 2018). Regalías, un poderoso motor de desarrollo regional. *El Tiempo*.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018*. Bogotá, D.C.

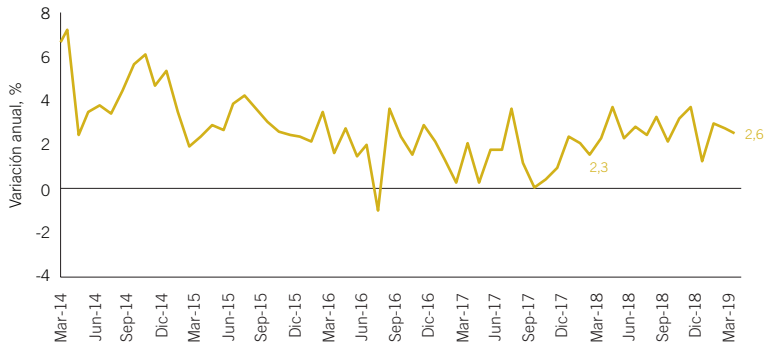
Núñez, J. et al. (2014). E*valuación Institucional y de procesos con Énfasis en el Ciclo de Proyectos del Sistema General de Regalías*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.

Perry, G., & Olivera, M. (2009). *El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia*. Bogotá, D.C.

Actividad productiva

Gráfico 1. Indicador de Seguimiento de la Economía *(Serie original)*

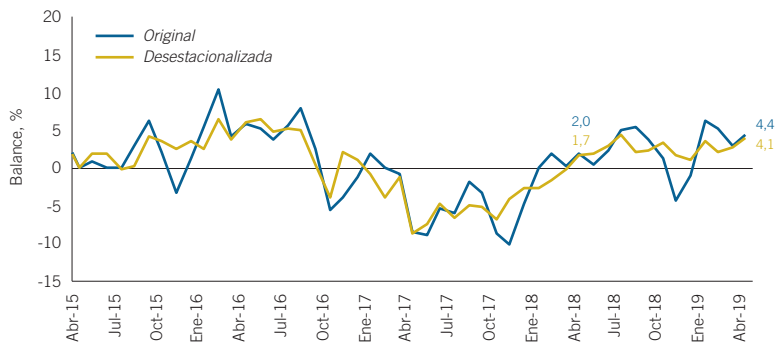
En marzo, el Indicador de Seguimiento de la Economía (ISE) registró una variación anual de 2,6%, por encima a la variación registrada un año atrás.



Fuente: DANE.

Gráfico 2. Índice de Confianza Industrial *(ICI)*

En abril, el Índice de Confianza Industrial (ICI) se ubicó en 4,4%, una mejora de 2,4 puntos porcentuales (pps) respecto al mismo mes de 2018. Al ajustar la serie por factores estacionales, el índice se ubica en 4,1%.



Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE).

Gráfico 3. Volumen de pedidos en la industria *(Serie desestacionalizada)*

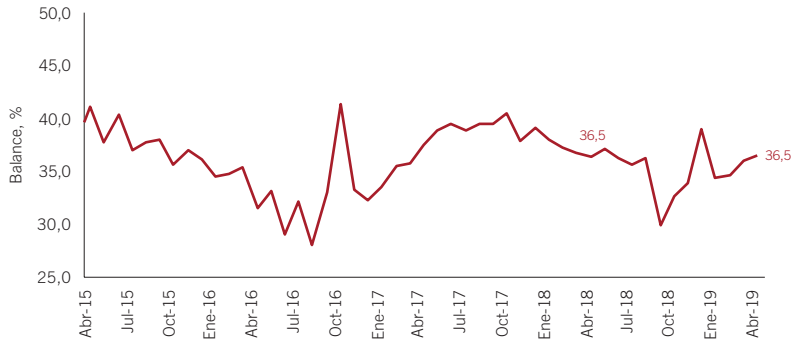
En la medición de abril de la Encuesta de Opinión Empresarial para la industria, el indicador de volumen actual de pedidos, en su serie desestacionalizada, registró un balance de -15,2%, evidenciando una mejora de 7,5 pps frente al mismo mes un año atrás.



Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE).

El indicador de suficiencia de capacidad instalada presentó en abril el mismo desempeño frente al mismo mes del año anterior, ubicándose en 36,5%, lo cual representa la misma utilización de dicha capacidad.

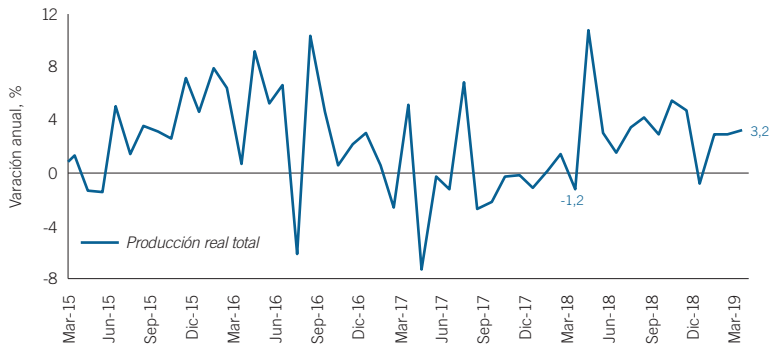
Gráfico 4. Suficiencia de la capacidad instalada en la industria *(Serie desestacionalizada)*



Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE).

El Índice de Producción Industrial (IPI) total registró en marzo una variación anual de 3,2% en términos reales, por encima del crecimiento interanual registrado un año atrás (-1,2%).

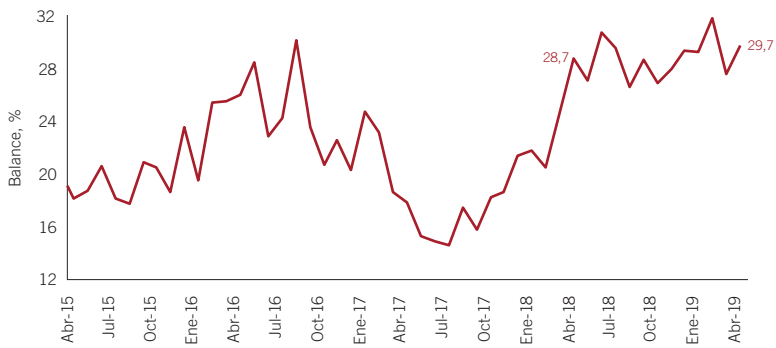
Gráfico 5. Índice de Producción Industrial *(IPI)*



Fuente: DANE.

En abril, el Índice de Confianza Comercial (ICCO) se ubicó en 29,7%, lo que representa un aumento de 1,0 pps frente al mismo mes en 2018. Frente al mes anterior, el ICCO registró un aumento intermensual de 2,2 pps.

Gráfico 6. Índice de Confianza Comercial *(ICCO)*

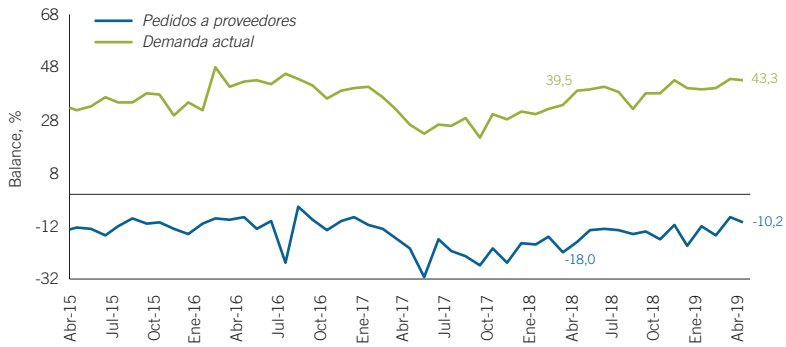


Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinión Empresarial (EOE).

En la medición de abril, el indicador de demanda actual del sector comercio registró un balance de 43,3%, que representa un aumento de 3,8 pps frente al mismo mes un año atrás.

Por su parte, el indicador de pedidos a proveedores se ubicó en -10,2%, con un aumento de 7,8 pps frente a abril del año pasado.

Gráfico 7. Evolución de los pedidos y la demanda en el comercio *(Serie desestacionalizada)*

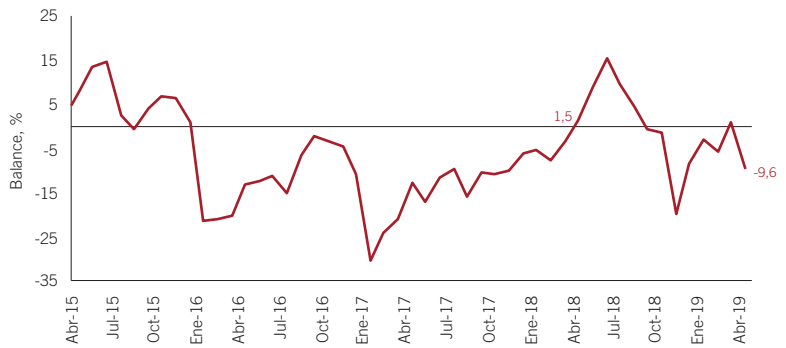


Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinion Empresarial (EOE).

En abril, el Índice de Confianza del Consumidor (ICC) registró un balance de -9,6%, que representa una disminución de 11,1 pps frente al mismo mes un año atrás y de 10,8 pps frente a marzo pasado.

La caída en la confianza de los consumidores frente a marzo pasado obedece a una disminución en el índice de condiciones económicas y el índice de expectativas de 13,5 pps y 8,9 pps respectivamente.

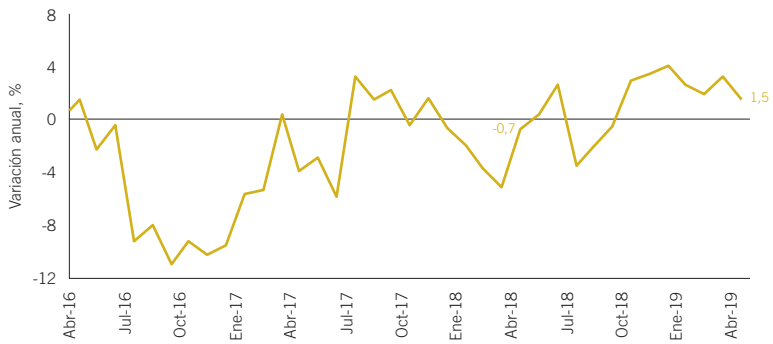
Gráfico 8. Índice de Confianza del Consumidor *(ICC)*



Fuente: Fedesarrollo - Encuesta de Opinion del Consumidor (EOC).

En el promedio móvil febrero-abril, los despachos de cemento gris registraron un crecimiento interanual de 1,5%, que evidencia una mejora frente a lo observado un año atrás cuando el crecimiento fue de -0,7%.

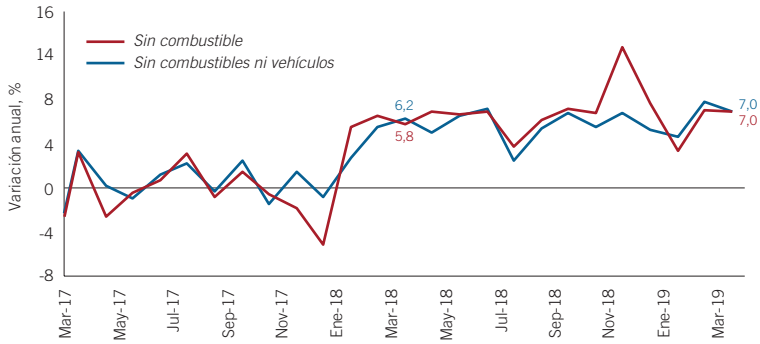
Gráfico 9. Despachos de cemento gris*



* Promedio móvil tres meses.
Fuente: DANE.

En marzo, las ventas del comercio al por menor tuvieron una variación real de 5,3% respecto al mismo mes de 2018. Excluyendo las ventas de combustibles y vehículos, el crecimiento real del comercio minorista se ubicó en 7,0%, igual al crecimiento de comercio sin combustibles.

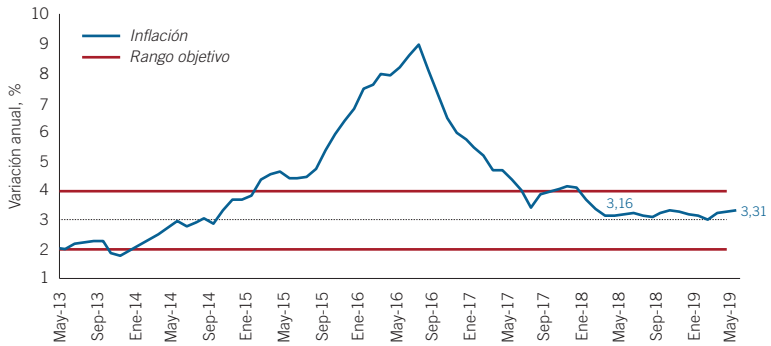
Gráfico 10. Ventas del comercio al por menor



Fuente: DANE.

Gráfico 11. Inflación y rango objetivo del Banco de la República

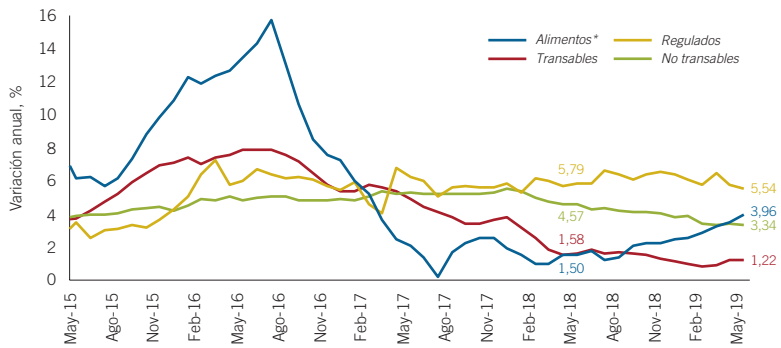
El índice de precios al consumidor (IPC) registró una variación anual en mayo de 3,31%, mientras que hace un año esta variación fue de 3,16%. La inflación mensual en abril fue de 0,31%, por encima de la expectativa de la encuesta mensual del Banco de la República (0,29%) y de la Encuesta de Opinión Financiera (0,30%).



Fuente: DANE y Banco de la República.

Gráfico 12. Inflación por componentes

En mayo, la inflación de no transables fue de 3,34% anual, componente que presentó la mayor desaceleración frente al año pasado (-1,2 pps). Por su parte, la inflación de alimentos registró el incremento más alto frente al mismo mes un año atrás (2,5 pps), ubicándose en 3,96%.

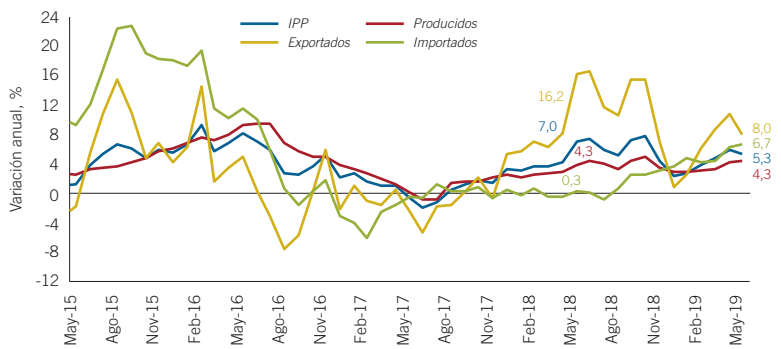


* Información disponible hasta diciembre de 2018.
Fuente: DANE.

Gráfico 13. Índice de Precios al Productor *(IPP)*

El índice de Precios del Productor (IPP) registró un incremento anual de 5,3% en mayo, mientras que un año atrás esta variación fue de 7,0%.

Dentro de los componentes del IPP, el mayor incremento se dio en el grupo de importados, con una diferencia de 6,4 pps frente a mayo de 2018.

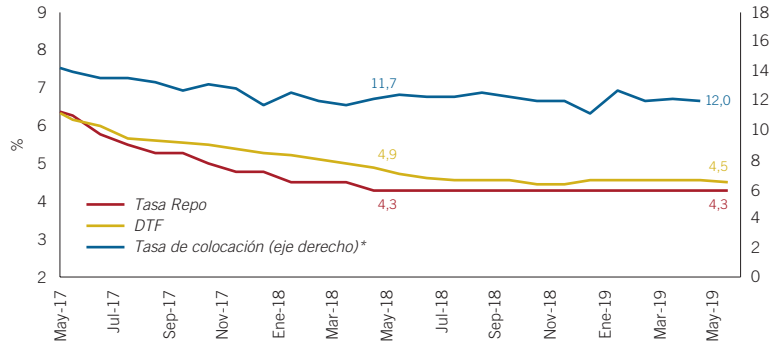


Fuente: DANE.

Gráfico 14. Tasas de interés

En la reunión de mayo, la Junta Directiva del Banco de la República decidió mantener la tasa de interés de política en 4,25%, en línea con las expectativas del mercado.

La tasa de captación DTF en mayo se redujo 0,4 pps frente al mismo mes de 2018. Por su parte, la tasa promedio de colocación reportó un incremento interanual de 0,3 pps en abril con respecto a un año atrás.

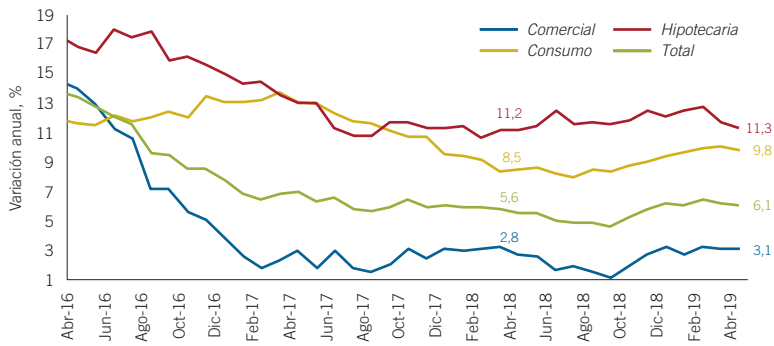


* La tasa de colocación incluye créditos de consumo, ordinario, preferencial y tesorería.
Fuente: Banco de la República.

Gráfico 15. Cartera por tipo de crédito

En abril, la cartera total mostró una variación nominal anual de 6,1%, 0,5 pps por encima del crecimiento anual observado en el mismo mes de 2018.

El incremento en el dinamismo de la cartera de crédito frente al año anterior se explica en mayor medida por la recuperación en la cartera de consumo, cuya tasa de crecimiento en abril estuvo 1,3 pps por encima de la registrada el mismo mes del año anterior. De la misma forma, el crecimiento de la cartera comercial se aceleró frente al dato un año atrás (0,3 pps).

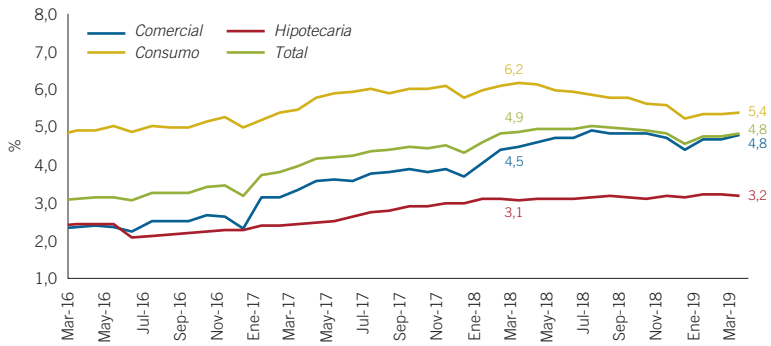


Fuente: Banco de la República y cálculos Fedesarrollo.

Gráfico 16. Evolución de la cartera de crédito vencida por tipo de crédito*

La cartera vencida como porcentaje de la cartera total se ubicó en 4,8% en marzo, 0,1 pps por debajo del dato registrado en el mismo mes un año atrás.

Al desagregar por modalidad de crédito, la calidad de la cartera comercial evidenció el mayor deterioro interanual (0,3 pps), mientras que la calidad de la cartera de consumo continuó recuperándose (-0,8 pps).



* Calidad medida como la proporción de la cartera vencida sobre la total.
Fuente: Superintendencia Financiera.

El índice COLCAP de la Bolsa de Valores de Colombia cerró el pasado 31 de mayo en 1.487,0 puntos, con una desvalorización interanual de 3,9% y una desvalorización intermensual de 6,3%.

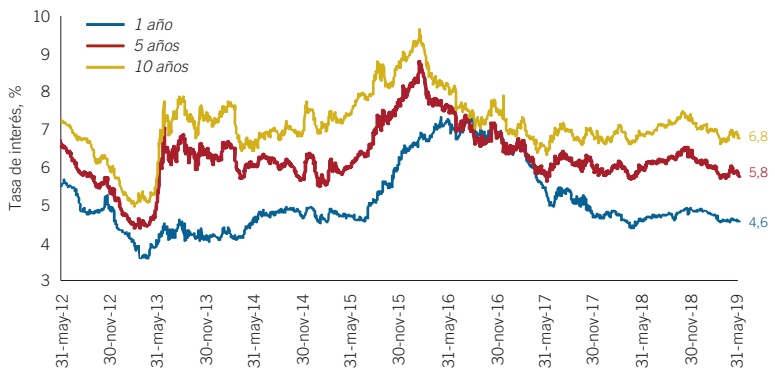
Gráfico 17. Índice COLCAP



Fuente: Banco de la República.

Frente a los niveles observados un mes atrás, las tasas de TES a 1, 5 y 10 años variaciones de -3, -17 y -18 puntos básicos, respectivamente.

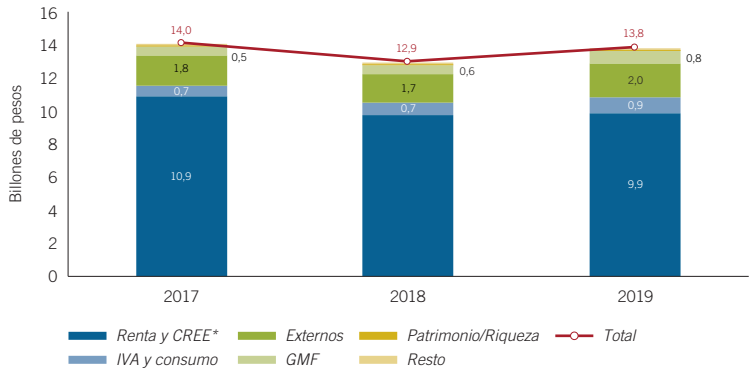
Gráfico 18. Tasas de interés de títulos TES



Fuente: Banco de la República.

En abril, el recaudo tributario fue de 13,8 billones de pesos, que representa un crecimiento de 6,6% respecto a abril de 2018. Esta variación se explica principalmente por el mayor recaudo de impuestos indirectos (23,7%), que a su vez se explica por el crecimiento en el recaudo de IVA e impuestos externos. De igual forma, el recaudo de impuestos directos registró una variación interanual de 1,1%.

Gráfico 19. Recaudo tributario por tipo de impuesto en abril

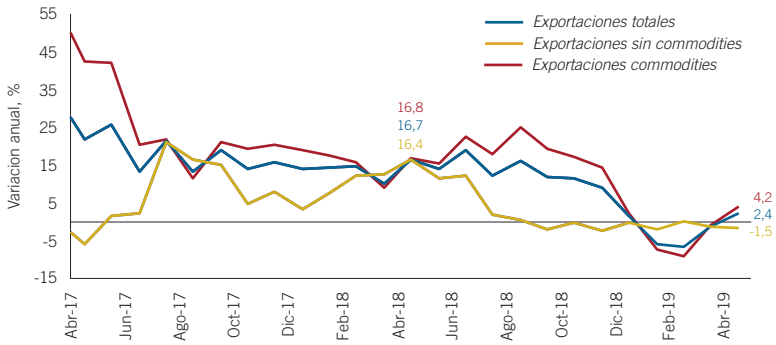


* Aunque la reforma tributaria de 2016 eliminó el impuesto CREE aún hay recaudos por este concepto debido a rezagos.

Fuente: DIAN.

Gráfico 20. Exportaciones totales, con y sin *commodities**

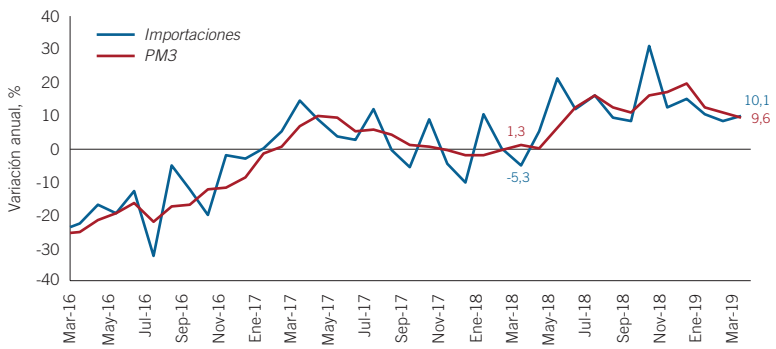
En el trimestre móvil febrero– abril, las exportaciones totales aumentaron 2,4% frente al mismo periodo de 2018. Este resultado obedece al crecimiento en las exportaciones de commodities (4,2%) frente al mismo trimestre móvil en 2018 y de las exportaciones diferentes de commodities (-1,5%).



* Variación anual de las exportaciones totales en promedios móviles de tres meses.
Fuente: DANE.

Gráfico 21. Importaciones *(Valor CIF)*

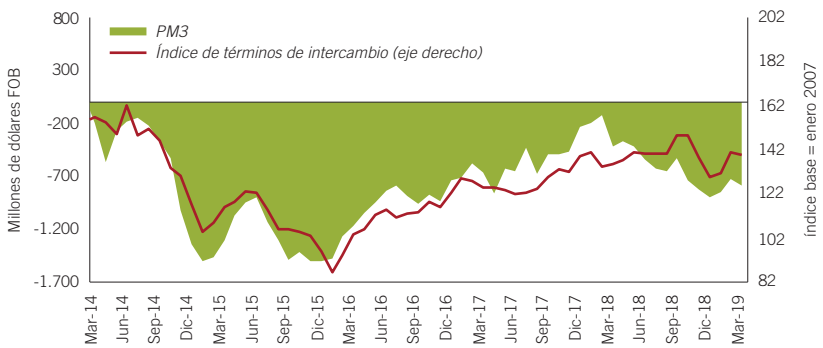
En marzo, el valor en dólares de las importaciones aumentó 10,1% frente al mismo mes de 2018. Este crecimiento obedeció principalmente al aumento de 11,3% en el grupo de manufacturas.



Fuente: DANE.

Gráfico 22. Evolución de la balanza comercial y los términos de intercambio *(enero 2007 = 100)*

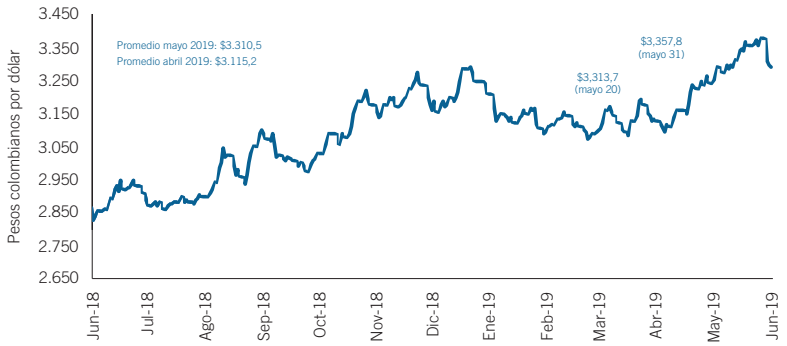
En el trimestre móvil enero-marzo, el déficit comercial fue de USD 789 millones FOB, lo que representó un aumento de USD 376 millones respecto al mismo trimestre móvil del año pasado.



* Promedio trimestre móvil.
Fuente: Banco de la República - DANE.

Gráfico 23. Tasa de cambio

En el mes de mayo, el promedio de la tasa de cambio se ubicó en $ 3.310,5 pesos por dólar, lo que representó una depreciación de 4,9% frente al promedio de abril cuando se situó en $ 3,155,2 pesos por dólar.

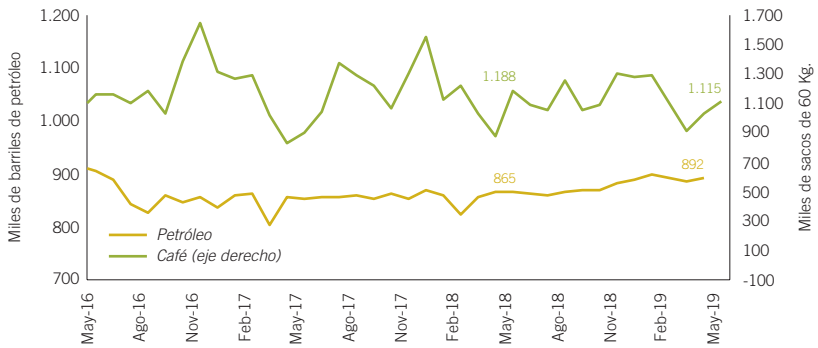


Fuente: Banco de la República.

Gráfico 24. Producción de café y petróleo

En mayo, la producción de café alcanzó 1.115 miles de sacos de 60 kilos, una reducción de 6,1% frente al mismo mes de 2018.

Por otra parte, la producción promedio de petróleo durante el mes de abril fue de 892 mil barriles diarios, que representa un aumento de 3,1% frente a un año atrás.



Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos y Federación Nacional de Cafeteros.

CALENDARIO ECONÓMICO
Junio 2019*

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
27	28	29	30	31	1
3 PMI Manufacturero-China PMI Manufacturero-EEUU	4 Exportaciones IPP IPC-Zona Euro	5 IPC PMI no manufacturero-EEUU Inventarios de petróleo-AIE	6 Decisión del BCE sobre política monetaria Eurozona	7 Indicadores alrededor de la construcción Nóminas no agrícolas-EEUU Tasa de desempleo-EEUU	8
10	11 IPP-EEUU	12 GEIH-Varios IPC subyacente-EEUU	13 Estadísticas de Licencias de Construcción	14 Encuesta Mensual de Comercio al por Menor-EMCM Encuesta Mensual de Servicios-EMS Encuesta mensual manufacturera con enfoque territorial-EMMET Estadísticas de concreto premezclado	15
17 Encuesta de Opinión Financiera-EOF	18 Índice de Producción Industrial-IPI IPC -Eurozona	19 Encuesta de Opinión al Consumidor-EOC	20 Importaciones	21 Indicador de Seguimiento a la Economía Reunión de la JDBR-Banrep	22
24	25 Confianza del Consumidor-Conference Board-EEUU	26	27 Encuesta de Opinión Empresarial-EOE PIB Trimestral (1T)-EEUU	28 GEIH-Mercado Laboral Estadística de Cemento Gris-ECG	29

* La fecha de publicación de las encuestas de opinión de Fedesarrollo están sujetas a cambios.
Fuente: DANE, Bloomberg y EuroStat.



INVESTIGACIÓN

Coyuntura y Proyecciones Económicas
Política Macro y Fiscal
Pobreza, Educación y Desigualdad
Educación, Salud y Pensiones
Mercado Laboral
Organización industrial, Comercio y Mercados financieros
Análisis sectoriales
Evaluaciones de impacto

PUBLICACIONES

Coyuntura Económica y Social
Tendencia Económica
Economía Política
Cuadernos de Fedesarrollo
Prospectiva Económica

ENCUESTAS

Opinión Empresarial
Opinión del Consumidor
Opinión Financiera

EVENTOS

Debates de Coyuntura
Conferencias
Seminarios

MAYOR INFORMACIÓN OFICINA COMERCIAL

Teléfono (571) 325 97 77 Ext.: 340
E-mail: mruiz@fedesarrollo.org.co
www.fedesarrollo.org.co
Bogotá | Colombia