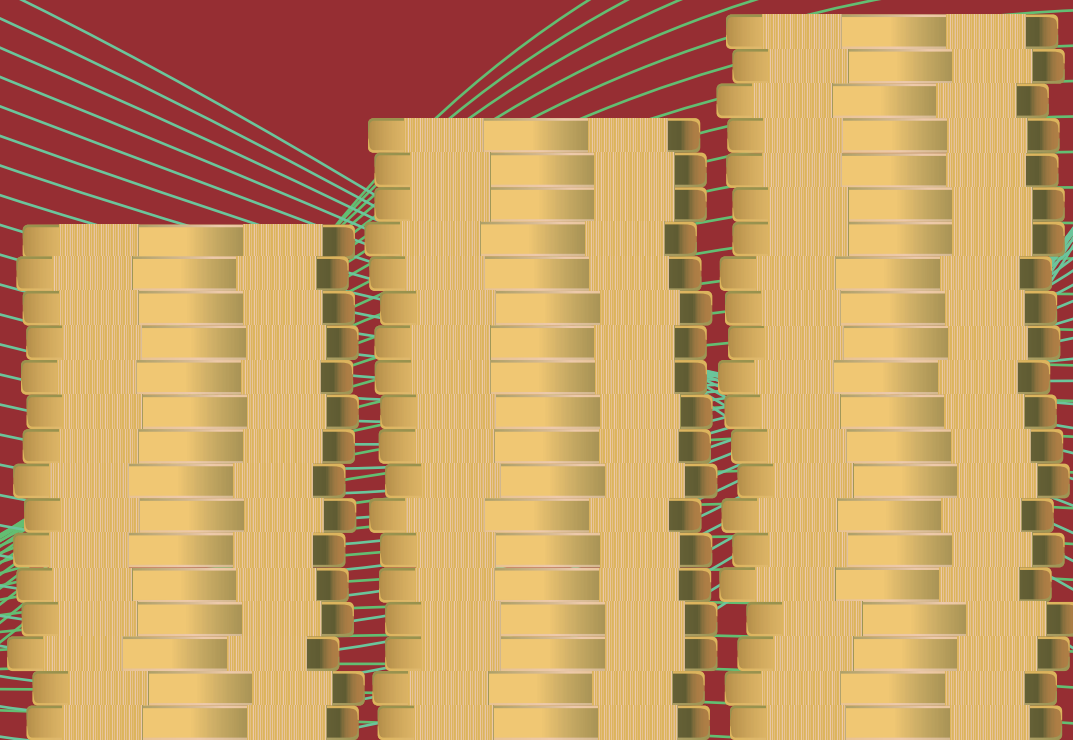




CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Informe sobre la Situación
de las **Finanzas**
del Estado

**Resultados
del Sistema General
de Regalías
a diciembre de 2015**

Resultados del Sistema General de Regalías a diciembre de 2015

• • • **REPÚBLICA DE COLOMBIA**
Contraloría General de la República

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Amparo Alonso Másmela
Vicecontralora General de la República

Juan Carlos Rendón López
Contralor Delegado Intersectorial Regalías – Coordinador Grupo Control Fiscal Micro

Luz Amanda Granados Urrea
Contralora Delegada Intersectorial Regalías – Coordinadora Grupo Control Fiscal Macro

David Isaac Botero
Contralor Delegado Intersectorial

María Juliana Uribe Guzmán
Contralora Delegada Intersectorial

Elaboración y revisión del informe
Luz Amanda Granados Urrea
Contralora Delegada Intersectorial Regalías

César Augusto Ocampo Sierra
Mónica Alejandra Vargas Ortega
Maddy Elena Perdomo Tejada
Angélica Páez Vargas
Profesionales Grupo Control Fiscal Macro - Regalías

Asesoría Técnica
Antonio Hernández Gamarra

Participaron en la elaboración del Informe:

Alexandra Acosta Herrera
Luis Hernando González Borrero
María Isabel Solano Rondón
Juan Miguel Tawil Henao
Martha Serrato Zuluaga
Carolina Ramírez Dangond
María Ximena O'Byrne Agredo
David Isaac Botero

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Rossana Payares Altamiranda
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Diagramación / elaboración cuadros y gráficos
Néstor Adolfo Patiño Forero

Impresión
Imprenta Nacional de Colombia

Contraloría General de la República
Carrera 9 # 12 C 10
Teléfonos: 647700 - 6477527
Bogotá D.C., Colombia
Junio 2015
www.contraloriagen.gov.co

Contenido

Lista de siglas	4
Presentación	5
Introducción	9
Capítulo I	
Ingresos, gastos y excedentes del SGR a diciembre de 2015	11
Ingresos	11
Ajuste presupuestal	13
Distribución de los recursos de regalías	14
Ejecución de gastos y excedentes de liquidez del SGR	16
Inversión	17
Ahorro	19
Fondo de Ahorro y Estabilización - FAE	19
Fondo de Ahorro Pensional Territorial - FONPET	22
Administración del SGR	23
Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo	24
Funcionamiento del SGR	25
Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación - SMSCE	30
Excedentes totales del SGR	31
Estimación de ingresos 2016 y evaluación de la condición de desahorro del FAE para el bienio 2017-2018	32
Nota metodológica	35
Capítulo II	
Resultados de la inversión de regalías a diciembre de 2015	37
Eficiencia	38
Compromisos/giros	38
Proyectos terminados	39
Porcentaje de proyectos aprobados	40
Proyectos en riesgo de desaprobación	42
Distribución sectorial de los proyectos y pertinencia	43
Gasto en desarrollo y competitividad	46
Relación entre la distribución de la inversión social y los indicadores de pobreza	49
Impacto regional de los proyectos del FDR y FCTI	51
Valor promedio de los proyectos de inversión	54
Transparencia en la contratación	55
Resultados de las auditorías de la Contraloría General de la República	58
Bibliografía	61

Lista de siglas

AD	Asignaciones Directas
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANM	Agencia Nacional de Minerías
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CGR	Contraloría General de la República
Colciencias	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
Coldeportes	Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre
Cormagdalena	Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena
Corpoica	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
CP	Constitución Política
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FAE	Fondo de Ahorro y Estabilización
FCR	Fondo de Compensación Regional
FCTI	Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación
FDR	Fondo de Desarrollo Regional
Findeter	Financiera del Desarrollo Territorial S.A.
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
FONPET	Fondo de Ahorro Pensional Territorial
Gesproy	Aplicativo administrado por el DNP que permite gestionar y monitorear la ejecución de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR
IAC	Instrucciones de Abono a Cuenta
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
Kbpd	Miles de barriles promedio por día
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MME	Ministerio de Minas y Energía
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Precio Brent	Precio en dólares por barril de petróleo de referencia para los mercados europeos y para Colombia desde Octubre de 2011
SECOP	Plataforma en la cual las entidades estatales deben publicar los documentos de los procesos de contratación, desde la planeación del contrato hasta su liquidación.
SGC	Servicio Geológico Colombiano
SGR	Sistema General de Regalías
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SMSCE	Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del Sistema General de Regalías
TIR	Tasa de interés
TRM	Tasa Representativa del Mercado
USD	Dólar estadounidense

Presentación

Este informe sobre los principales resultados del Sistema General de Regalías –SGR– es un documento que hace parte del Informe sobre la Situación de las Finanzas del Estado en 2015, que presenta la Contraloría General de la República al Congreso de la República, en cumplimiento del mandato constitucional, artículo 268 numeral 11, y legal, artículo 41 de la Ley 42 de 1993.

El informe del SGR describe, en un primer capítulo, la ejecución de ingresos y gastos, y los excedentes de liquidez a diciembre de 2015, de manera desagregada para cada uno de los grandes componentes del sistema, inversión, ahorro y administración. Al final de este capítulo se analiza si al cierre de la vigencia actual (2015-2016) se cumpliría la condición para desahorrar recursos del FAE, tema que estará presente en la discusión del presupuesto del bienio 2017-2018, que se aprobará por parte del Congreso a finales de 2016.

En el segundo capítulo, se analiza el comportamiento de la inversión en las entidades territoriales, respecto de la situación presentada a diciembre de 2014, tanto en lo que se refiere a la ejecución de los recursos, como al cumplimiento de los objetivos de política que la Constitución y la Ley establecen para los recursos de regalías.

Como se muestra en el primer capítulo del documento, la diferencia entre los recursos disponibles en el SGR y los giros que realiza el MHCP a los distintos beneficiarios del sistema, a diciembre de 2015, fue cercana a los \$6,5 billones. Los excedentes están invertidos en pagarés del Tesoro Nacional apalancando en cerca del 21,7% el déficit fiscal del sector público consolidado, que es del orden de \$29,9 billones. Si se suma el valor del ahorro en el FAE (\$9,7 billones de pesos), se obtiene que los excedentes totales de regalías superan los \$16,2 billones, el 54,2% del déficit fiscal.

Entre 2012- 2015 se distribuyeron alrededor de \$35,4 billones de regalías, entre inversión (\$23,6 billones), ahorro (FAE y FONPET, \$10,2 billones) y una parte más pequeña para el funcionamiento del sistema (\$1,6 billones). De este valor el Ministerio de Hacienda y Crédito Público giró \$28,9 billones. Como los giros son inferiores a los dineros que se distribuyeron, el 18% de los recursos de regalías permanecen en la Nación.

La mayor parte de los excedentes corresponden a inversión, \$5,4 billones; un poco más de \$600 mil millones a los rubros destinados al funcionamiento o administración del sistema; y cerca de \$500 mil millones al ahorro (FAE y FONPET).

El alto valor de los excedentes refleja los problemas de eficiencia en la ejecución de los recursos de regalías que han venido caracterizando el sistema.

La inversión es el componente central del sistema de regalías. De la pertinencia y buen uso de estos recursos depende que los territorios generen entornos favorables al crecimiento y desarrollo regional. La lentitud en la ejecución no es una buena señal.

Los \$5,4 billones pendientes por girar para inversión, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a los departamentos y municipios, obedecen a problemas de eficiencia de distinto orden que prevalecen en estas entidades y también a las condiciones para el giro que cambiaron en 2015.

En efecto, la ley que aprobó el presupuesto del bienio 2015-2016 (Ley 1744 de 2014) dispuso que el giro que va con destino a los fondos de inversión (Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Fondo de Desarrollo Regional y Fondo de Compensación Regional-60%) se hiciera previa verificación de la celebración de los respectivos contratos y no, como se venía realizando hasta el año 2014, una vez se aprobaban los proyectos en los OCAD. Esta condición no aplica para las asignaciones directas y el FCR40%, casos en los que el giro se realiza a medida que se recaudan las regalías.

Los excedentes de inversión están distribuidos así: en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, \$1,74 billones, valor que equivale al 32,3% de los recursos pendientes de giro (\$5,4 billones); seguido del Fondo de Compensación Regional -60%- con 1,39 billones, el 25,7%; las asignaciones directas con \$1,1 billones, el 20,6%; el Fondo de Desarrollo Regional con \$997,7 mil millones, el 18,5%; y el Fondo de Compensación Regional -40%- con \$114,4 mil millones, el 2%.

A diciembre de 2015 había proyectos aprobados por \$20,2 billones, de un total de recursos distribuidos para inversión de \$23,6 billones. De tal manera que de los \$5,4 billones sin girar, \$3,4 billones corresponde a recursos que todavía no cuentan con aprobación de proyectos; mientras que cerca de \$2 billones se explican, en términos generales, por retrasos en la contratación. En las entidades territoriales persisten entonces los problemas relacionados con la aprobación de los proyectos y el cumplimiento de requisitos para el inicio de los procesos de ejecución.

Una vez los proyectos se ponen en marcha se evidencian problemas adicionales.

El valor de los proyectos que debían haber terminado a finales de 2015 ascendía a \$17,3 billones. Sin embargo, los proyectos terminados a esa fecha sumaban \$4,9 billones; es decir, sólo el 28,4% de los programados, según la información suministrada por las mismas entidades territoriales a los sistemas de información del DNP.

Esta situación se refleja en el alto saldo que se mantiene en las cuentas maestras del SGR de los entes territoriales, que alcanzó los \$5 billones. Cabe anotar que respecto de 2014, este saldo disminuyó pues a esa fecha fue de alrededor de \$7 billones. Hay varias razones que lo explican. El menor giro por parte del MHCP en 2015; y el aumento de los compromisos y de los pagos, dado que este fue un año de culminación de período de los gobiernos locales.

En efecto, los giros para inversión sumaron \$18,4 billones, de los cuales los compromisos-contratos- ascendieron a \$17,2 billones (el 92,2% de los giros). Solamente en 2015 se realizaron contratos por \$6 billones.

Como lo ha señalado la CGR en documentos anteriores, las exigencias en materia de estructuración y ejecución de los proyectos de inversión que trajo consigo la creación del SGR son especialmente altas, sin que se hayan traducido en mejoras sustanciales que conduzcan efectivamente al buen uso de los recursos de regalías, en términos de pertinencia, eficacia y probidad. En este sentido, se impone que los entes territoriales desarrollen capacidades y competencias propias, por lo cual no se justifica que los recursos destinados al funcionamiento del sistema, de por sí escasos frente

a las necesidades, dentro de los cuales se contempla el fortalecimiento institucional de algunas entidades territoriales, no se hayan ejecutado completamente. De un total de recursos disponibles para este propósito cercanos a \$370 mil millones, quedaron como excedentes de recursos en la Nación \$243,6 mil millones; solamente se giraron \$124,7 mil millones.

De otra parte, prevalece el riesgo de dispersión de los recursos y debilidades de pertinencia en el uso de los mismos. Las regalías, el pago por el uso de los recursos naturales no renovables, deben dirigirse al financiamiento de proyectos que contribuyan al desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales. Y el desahorro del FAE debe cumplir una función anticíclica.

Como se trata de ingresos finitos y/o volátiles, su buen uso depende de que se realicen inversiones para que a mediano o largo plazo los territorios logren nichos de desarrollo económico que les permita contar con fuentes de ingreso, esas sí estables; así como avanzar en la superación de las brechas de exclusión y pobreza. En esta coyuntura económica recesiva, las regalías deberían cumplir una función anticíclica. Desde esta perspectiva, es imperativo que se inviertan en proyectos estratégicos, evitando que se dilapiden, como ocurrió en el pasado.

El examen de los proyectos que se han estado aprobando genera interrogantes al respecto.

A diciembre de 2015, el número de los proyectos aprobados llegaba a cerca de diez mil, por un valor, como ya se anotó, de \$20,3 billones. Alrededor de 6.600 son proyectos de menos de mil millones de pesos; es decir, las dos terceras partes de las regalías se están destinando a proyectos de bajo impacto. Sin contar con el alto costo institucional que ha implicado presentar, aprobar y echar a andar este alto número de proyectos.

Otro indicador crítico, es el bajo impacto de proyectos regionales. En el caso del FDR y el FCTI, que tienen por ley esta vocación, los proyectos que agrupan a varios departamentos (trece en total) apenas representan el 4% y el 5% del valor de los recursos de estos fondos, respectivamente. La ley es bastante laxa, ya que define proyectos regionales como aquellos que agrupan a dos o más municipios. Aun así, muchos proyectos aprobados se dirigen a un solo municipio.

Además de que el nuevo sistema no ha logrado superar la atomización de recursos que caracterizó el régimen anterior al SGR; también hay debilidades de pertinencia. Así, se estarían destinando proporcionalmente pocos recursos para proyectos relacionados con los sectores de educación, agua potable y saneamiento básico, vivienda y salud, que son los que impactan de manera directa las necesidades sociales de la población. Los casos críticos son la región Caribe y la región Pacífico, donde el porcentaje de gasto dirigido a atender necesidades básicas de la población es de solamente el 34% y 27%, respectivamente; en estas dos regiones la población en condición de pobreza es de 65% y el 53% (según el Índice de Pobreza Multidimensional).

Uno de los problemas centrales del manejo de las regalías en el país, que motivó en parte la modificación de su régimen, fue el uso indebido de los recursos asociado a prácticas clientelistas y de corrupción, lo cual contribuyó a que la inversión –más de \$42 billones entre 1999 y 2010- en un alto porcentaje, terminara en obras inconclusas, innecesarias o de deficiente calidad, impidiendo que tales recursos se tradujeran en beneficios efectivos para la población.

Aunque el nuevo sistema de regalías ha avanzado en transparencia –toda la inversión se realiza a través de proyectos, formulados y registrados en el DNP, a los cuales se puede hacer seguimiento a través de los sistemas de información creados para ello- en materia

de contratación no se están observando plenamente los principios de la contratación pública, en particular el de selección objetiva de contratistas. Por esta razón, para la CGR los problemas de transparencia en la ejecución de regalías continúan siendo altos.

Pese a que la contratación por concurso es preponderante, en la mayoría de los procesos de contratación hay un solo oferente. Este cálculo resulta del análisis de una muestra de 3.247 contratos, que representa el 78% del valor de la contratación por concurso y el 22% del número de contratos. El resultado es que entre 2012 y 2015, el 72% de la contratación por concurso, licitación pública y concurso de méritos, se realizó con un único oferente. En ningún departamento este porcentaje baja del 50%; mientras que hay 20 departamentos que están por encima de ese 72%.

Por otra parte, los resultados de las auditorías adelantadas por la CGR a los recursos de regalías en las entidades territoriales, durante el año 2015, arrojaron 276 hallazgos con presunta incidencia fiscal por un valor de \$224.780 millones.

Los principales problemas que dan origen al mayor número de hallazgos con incidencia fiscal son: baja calidad de las obras, deficiencias de interventoría, mayores valores pagados y obras inconclusas o inútiles, estas últimas son los comúnmente llamados elefantes blancos.

En el contexto anteriormente descrito debe evaluarse la conveniencia o no del desahorro del FAE, que cuenta con recursos de \$9,7 billones. Este es, sin duda, uno de los aciertos del SGR: ahorrar en épocas de abundancia, para equilibrar los recursos en épocas de escasez.

Para la CGR, es probable que la condición para desahorrar recursos del FAE en el presupuesto del próximo bienio, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1530 de 2012, no se cumpla. Sin embargo, el Congreso de la República podría aprobar un desahorro extraordinario como lo hizo en el presupuesto 2015-2016, lo cual lleva a evaluar la conveniencia del desahorro.

El debate sobre este asunto, pasa por analizar dos situaciones.

Una es el alcance e impacto del FAE para contrarrestar la desaceleración económica, es decir, su posible utilidad como herramienta de una política contracíclica, dada la dispersión de los proyectos y el destino hacia inversiones no siempre pertinentes o de impacto. Por su misma naturaleza, el FAE debe cumplir una tarea contracíclica y ello es posible únicamente si estos recursos financian proyectos estratégicos. Si los excedentes del FAE se siguen distribuyendo en pequeños proyectos, se disipan las posibilidades de contrarrestar la recesión a través de la inversión pública.

La segunda, exige evaluar dicha conveniencia en el contexto descrito aquí, de lentitud en la ejecución y problemas de eficiencia en las entidades territoriales, que ha llevado a que se mantengan excedentes de liquidez elevados. Es decir, frente a excedentes de liquidez en el nivel nacional del orden de \$6,5 billones; problemas de ejecución en las entidades territoriales que se reflejan en el bajo porcentaje de proyectos terminados (28,4%) y en altos saldos en las cuentas bancarias de estas últimas entidades (\$5 billones de pesos), la conveniencia de aplicar un desahorro extraordinario del FAE debe ser objeto de un cuidadoso análisis.

Edgardo José Maya Villazón

Contralor General de la República.

Introducción

La Contraloría General de la República, CGR, presenta al Congreso de la República los principales resultados del Sistema General de Regalías —SGR— a diciembre de 2015. En el primer capítulo se describe la ejecución de ingresos y gastos, y los excedentes de liquidez, de manera desagregada para cada uno de los grandes componentes del sistema, inversión, ahorro y administración. Al final de este capítulo se analiza si al cierre de la vigencia actual (2015-2016) se cumpliría la condición para desahorrar recursos del FAE, tema que estará presente en la discusión del presupuesto del bienio 2017-2018, que se aprobará por parte del Congreso a finales de 2016.

En el segundo capítulo, se analiza el comportamiento de la inversión en las entidades territoriales, respecto de la situación presentada a diciembre de 2014, tanto en lo que se refiere a la ejecución de los recursos, como al cumplimiento de los objetivos de política que la Constitución y la Ley establecen para los recursos de regalías.

Para los propósitos de este Informe es necesario tener en cuenta las particularidades del Sistema General de Regalías.

El Acto Legislativo 05 de 2011, que modificó el régimen de regalías del país, estableció las normas generales que rigen para el presupuesto del SGR (parágrafo 1, artículo 361), reglamentado a través de la Ley 1530 de 2012 y del Decreto 1949 del mismo año. Esas normas son las siguientes:

- Los recursos del SGR no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, sino que tienen su propio sistema presupuestal.
- El presupuesto tiene una vigencia bienal.
- En cada vigencia presupuestal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, proyecta el recaudo por concepto de regalías a partir de un plan de recursos que se estima para un período de diez años.
- Por tratarse de un presupuesto de caja, lo no ejecutado en cada vigencia bienal pasa a la siguiente como “disponibilidad inicial”, al igual que los remanentes acumulados de vigencias anteriores.
- Las apropiaciones en el presupuesto de gastos del SGR se ejecutan mediante el giro que realiza el MHCP a los distintos órganos, beneficiarios y entidades ejecutoras del Sistema (artículo 41, D.1949 de 2012).
- Las apropiaciones que incorporen en sus presupuestos los órganos del sistema, beneficiarios y entidades ejecutoras se entenderán como ejecutadas con la recepción de los bienes y/o servicios o con el cumplimiento de requisitos para el pago.
- Los órganos del SGR son, la Comisión Rectora, el Departamento Nacional de Planeación, DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, el Ministerio de Minas y Energía, MME, Colciencias, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, OCAD:

- La Comisión Rectora define la política general del SGR, evalúa su ejecución y dicta las regulaciones de carácter administrativo del funcionamiento del Sistema.
- El DNP ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión Rectora; calcula e informa al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la distribución de los recursos del SGR y administra el Banco de Proyectos del Sistema; propone la metodología de evaluación y seguimiento a los proyectos a financiarse con recursos de regalías; coordina el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del SGR, SMSCE.
- El MHCP consolida, asigna, administra y gira los recursos del Sistema; formula el proyecto de presupuesto del SGR y lo presenta junto con el MME al Congreso; y elabora los estados financieros del Sistema.
- El MME suministra, por intermedio de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, y la Agencia Nacional de Minería, ANM, las proyecciones de ingresos del Sistema; determina las asignaciones directas entre los beneficiarios; fiscaliza la exploración y la explotación de los recursos naturales no renovables y adelanta las actividades de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo colombiano.
- Colciencias ejerce la Secretaría Técnica del OCAD del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, además de verificar directamente o a través de terceros que los proyectos de inversión a financiarse con recursos del FCTI cumplan con los requisitos establecidos por la Comisión Rectora para la aprobación de los proyectos.
- Los OCAD, creados mediante el Acto Legislativo 05 de 2011, son los responsables de viabilizar y aprobar los proyectos a financiar con los recursos de regalías, con sujeción a las normas, requisitos y procedimientos que establece la Comisión Rectora para tales efectos.
- Los Beneficiarios y receptores de los recursos del SGR son los departamentos, municipios y puertos; los Fondos son mecanismos a través de los cuales se distribuye la inversión hacia los territorios. Hay, además, conceptos de gasto específicos en particular, para fiscalización y funcionamiento. De acuerdo con el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012 los recursos del SGR se dirigen hacia:
 - Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos son beneficiarios de las Asignaciones Directas, AD, del SGR.
 - Los Fondos creados por el Acto Legislativo 05 de 2011: el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, FCTI; el Fondo de Desarrollo Regional, FDR, el Fondo de Compensación Regional, FCR, y el Fondo de Ahorro y Estabilización, FAE.
 - El Ahorro Pensional de las Entidades Territoriales, a través del Fonpet.
 - La fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.
 - El funcionamiento del SMSCE del SGR.
 - El funcionamiento del SGR.

En este Informe los tres últimos conceptos de gasto, es decir la fiscalización, el funcionamiento del SMSCE y el funcionamiento del SGR, se agrupan bajo el nombre de Administración del SGR.

Capítulo I

Ingresos, gastos y excedentes del SGR a diciembre de 2015

Ingresos

El presupuesto de ingresos del SGR para el bienio 2015-2016 se programó en \$24,38 billones (Ley 1744 de 2014 y Decreto 722 de 2015), compuesto por los siguientes conceptos, en orden de magnitud:

1. El recaudo del bienio se calculó en \$17,47 billones, de los cuales \$14,31 billones corresponden a hidrocarburos y \$3,16 billones a minería.
2. La disponibilidad inicial del cierre del bienio anterior (2013-2014) por valor de \$4,73 billones, que resulta de la diferencia entre las apropiaciones ajustadas de los cierres presupuestales de las vigencias anteriores y el giro; es decir corresponde a lo no girado por el MHCP a los beneficiarios y órganos del SGR al cierre de 2014 (Decreto 722 de 2015).
3. Un mayor recaudo de 2012 calculado en \$1,42 billones, valor que no se presupuestó en el bienio 2013-2014 (Decreto 722 de 2015).
4. La incorporación de rendimientos financieros por \$400 mil millones (Ley 1744 de 2014).
5. El desahorro extraordinario aplicado al FAE, por valor de \$353.823 millones (Ley 1744 de 2014).

Cuadro 1

Presupuesto Sistema General de Regalías 2015 – 2016 Decreto 722 de 2015 (Cifras en millones de pesos)

Concepto	Valor
Presupuesto de recaudo	17.470.203,00
Disponibilidad Inicial 2015 – 2016	4.734.317,00
Mayor recaudo 2012	1.421.688,00
Rendimientos	400.000,00
Desahorro FAE	353.823,00
Total presupuesto 2015-2016	24.380.031,00

Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del MHCP.

El recaudo de regalías para el bienio se fijó con base en las proyecciones de ingresos estimados en el Plan de Recursos estructurado por el MHCP y el MME, de acuerdo con las siguientes variables y supuestos:

- La producción de hidrocarburos (gas y petróleo) y minería en el país, que calcula el MME, en concordancia con la información de la ANH y la ANM.
- El precio Brent del barril del petróleo (USD/Barril), conforme a los estudios y análisis del Comité Minero-Energético de Regla Fiscal, que para el bienio 2015-2016 se estimó en un promedio de USD85 por barril.
- La tasa Representativa del Mercado, TRM, con base en la información de los supuestos macroeconómicos de la Dirección General de Política Macroeconómica del MHCP, que se estimó en un promedio anual de \$2.050 por dólar.

La caída del precio internacional del barril de crudo redujo el recaudo de regalías. Para el año 2015 el comportamiento del mercado internacional dejó como resultado un precio Brent de USD53,95 por barril promedio año y un dólar en \$2.741,78 promedio año.

De los \$17,47 billones proyectados como recaudo para el bienio, en 2015 se esperaban ingresos por \$8,7 billones; los recursos transferidos por las Agencias al MHCP ascendieron a \$7,3 billones. Sin embargo, el recaudo efectivo, que corresponde al distribuido por el DNP a través de las Instrucciones de Abono a Cuenta, IAC, una vez obtienen el reporte de lo recaudado por las Agencias, fue de \$7,03 billones, lo cual quiere decir, que a diciembre de 2015, el SGR tenía recursos sin identificar y sin distribuir por valor de \$296.504 millones.

Como se muestra en el cuadro 2, la ejecución de ingresos fue del 80,9%. Cabe resaltar que ésta se calcula sobre el recaudo efectivo, es decir sobre los recursos distribuidos por el DNP.

Cuadro 2

Ejecución de ingresos del SGR
Cifras en millones de pesos

Concepto	Presupuesto de recaudo 2015 - 2016	Presupuesto de recaudo 2015	Recaudo efectivo 2015	% de ejecución de Ingresos sobre presupuesto 2015 - 2016	% de ejecución de ingresos sobre presupuesto 2015
Ahorro	5.487.898	2.718.794	2.131.285	39	78
F AE	3.836.964	1.897.414	1.466.199	38	77
FONPET	1.650.934	821.380	665.085	40	81
Inversión	11.108.795	5.538.467	4.548.275	41	82
AD	1.874.102	934.726	901.825	48	97
Compensación para AD	1.192.756	592.653	451.023	38	76
FDR	1.805.807	902.908	725.884	40	80

Continúa...

Cuadro 2 (continuación)

Concepto	Presupuesto de recaudo 2015 - 2016	Presupuesto de recaudo 2015	Recaudo efectivo 2015	% de ejecución de Ingresos sobre presupuesto 2015 - 2016	% de ejecución de ingresos sobre presupuesto 2015
FCR 40%	1.799.138	897.337	707.710	39	79
FCR 60%	2.698.707	1.346.005	1.061.565	39	79
FCTI	1.650.934	821.380	665.085	40	81
Cornagdalena	87.351	43.459	35.183	40	81
Administración	873.510	434.593	350.486	40	81
Fiscalización	349.404	173.837	140.730	40	81
SMCE	174.702	86.919	69.963	40	81
Funcionamiento del SGR	349.404	173.837	139.792	40	80
Total	17.470.203	8.691.854	7.030.046	40	81

Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del MHCP, Plan de Recursos 2015-2024 y DNP - SICODIS - Instrucción de Abono a Cuenta.

Ajuste presupuestal

En el contexto de caída de los precios internacionales de los hidrocarburos, el gobierno nacional expidió el Decreto 1450 de 2015, por medio del cual se aplazó parcialmente el presupuesto de recaudo del bienio. La proyección del recaudo pasó de \$17,47 billones a \$12,49 billones, para un menor valor cercano a los cinco billones de pesos (29% menor a lo proyectado).

El decreto de aplazamiento –en adelante decreto de ajuste presupuestal– en la práctica redujo el presupuesto del bienio, con base en los siguientes supuestos: un precio Brent del barril de USD60 y USD65 para 2015 y 2016, respectivamente; y una tasa de cambio de \$2.400 y \$2.294, para los mismos años.

La reducción sólo aplica al presupuesto financiado con ingresos corrientes del bienio 2015 -2016; es decir, no afecta las apropiaciones que ya se encuentran respaldadas con recursos en caja en la Cuenta Única del Sistema General de Regalías: la disponibilidad inicial del bienio 2015-2016, el saldo del mayor recaudo 2012, los rendimientos financieros y el desahorro del FAE.

Así el presupuesto total del bienio 2015-2016 asciende a \$19,4 billones, distribuido como se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 3

Presupuesto inicial y presupuesto ajustado del SGR Decreto de aplazamiento 1450 de 2015 (Cifras en millones de pesos)				
Concepto	Presupuesto inicial 2015-2016 (\$)	Participación (%)	Presupuesto ajustado 2015-2016 (\$)	Participación (%)
Ahorro	6.147.320	25	4.500.950	23
FAE	4.282.065	18	3.130.976	16
FONPET	1.865.255	8	1.369.974	7
Inversión	16.801.823	69	13.734.645	71
AD	3.206.793	13	2.821.125	15
Compensación para AD	1.880.745	8	1.543.545	8
FDR	2.748.607	11	2.275.135	12
FCR 40%	1.888.974	8	1.349.233	7
FCR 60%	3.973.433	16	3.163.821	16
FCTI	2.985.134	12	2.489.854	13
Cormagdalena	118.136	1	91.931	1
Administración	1.430.889	6	1.168.836	6
Fiscalización	614.305	3	509.484	3
SMCE	221.518	1	169.107	0.9
Funcionamiento del SGR	595.066	2	490.245	3
Total	24.380.031	100	19.404.431	100

Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del MHCP.

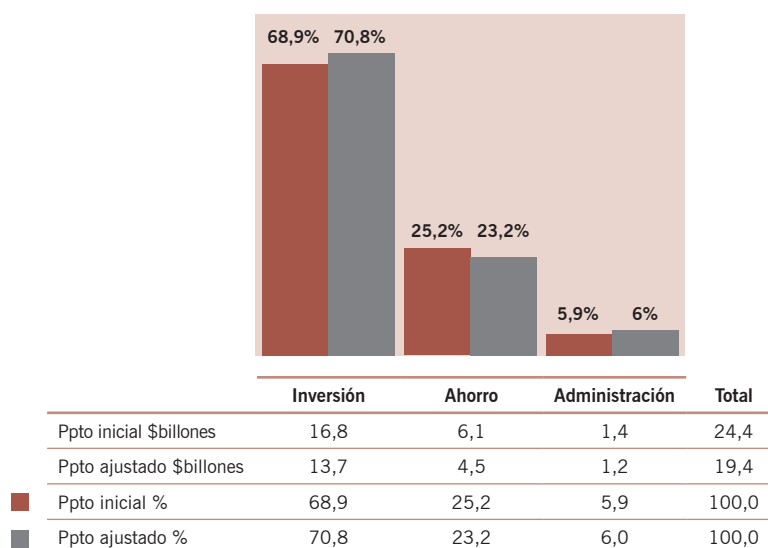
Hay dos particularidades del presupuesto del bienio a destacar: i) la incorporación de recursos para compensar el descenso de las asignaciones directas. De acuerdo con la Constitución Política, las regalías directas serán compensadas con recursos provenientes del FDR, si disminuyen en unos determinados porcentajes, respecto del valor promedio de los años 2007 a 2010; ii) el desahorro del FAE, que se aprobó como un desahorro extraordinario, ya que no se cumplían las condiciones que para tales efectos definió la Ley 1530 de 2012 (ley 1744 por la cual se aprobó el presupuesto del bienio 2015-2016). Ambos temas se desarrollarán más adelante.

Distribución de los recursos de regalías

Los recursos de regalías para el bienio se distribuyeron en un 23,2% para ahorro, 70,8% para inversión y 6% para la administración del sistema. Respecto de la distribución inicial, con la reducción del presupuesto –presupuesto ajustado- el porcentaje destinado al ahorro (FAE y FONPET) bajó en dos puntos (de 25,2% a 23,2%), mientras que el de inversión subió (Gráfico 1).

Gráfico 1

Distribución del presupuesto SGR 2015 – 2016

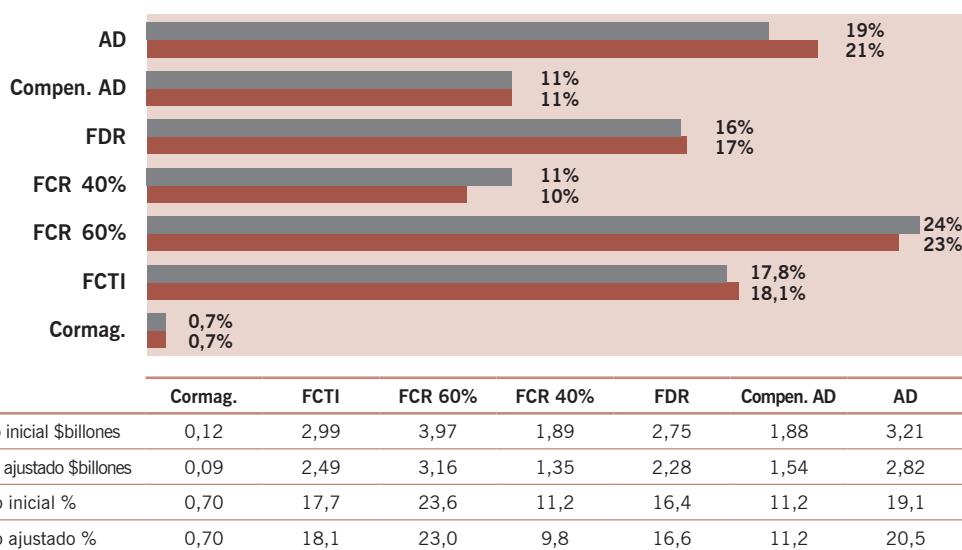


Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del MHCP.

De los recursos de inversión (\$13,7 billones), el 20,5% corresponde a las asignaciones directas (\$2,8 billones), aquellas que se destinan a los territorios productores y puertos; este valor fue adicionado en \$1,5 billones (11,2%) con recursos provenientes en su mayoría del FDR. Así, la participación de las asignaciones directas subió a casi 32%. Por su parte, el 18,1% de la inversión se destina al FCTI, el 16,6% al FDR, el 9,8% al FCR40%; y el 23% al FCR60% (Gráfico 2). En la distribución del presupuesto ajustado por el decreto de aplazamiento, las asignaciones directas aumentaron su participación en casi dos puntos porcentuales.

Gráfico 2

Distribución del presupuesto SGR para inversión 2015 -2016



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del MHCP.

La compensación para las asignaciones directas tiene fundamento en la Constitución Política (art. 361, parágrafo 2° transitorio) que prevé que se podrán utilizar los recursos del Fondo de Desarrollo Regional, del respectivo departamento, en caso de que las regalías directas disminuyan en un determinado porcentaje, respecto del promedio de los años 2007 a 2010:

“En el evento en que durante el periodo comprendido entre los años 2012 y 2014, las asignaciones directas (...), sean inferiores al 50% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; y durante el periodo comprendido entre los años 2015 y 2020, sean inferiores al 40% del promedio anual, en pesos Constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos “descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; el departamento, municipio o distrito, podrá utilizar los recursos de la asignación del departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional, hasta alcanzar dicho porcentaje o hasta agotar los recursos del departamento en el mencionado Fondo, o lo que ocurra primero.”

Del valor asignado para compensar las asignaciones directas, se han distribuido \$980.180 millones, mediante los decretos 724 de 2015 (\$296.326 millones) y 1490 de 2015 (\$683.753 millones).

Ejecución de gastos y excedentes de liquidez del SGR

Los recursos disponibles para 2015 ascendieron a \$13,58 billones, cifra que resulta de sumar el recaudo efectivo por valor de \$7,03 billones, la disponibilidad inicial por \$4,73 billones, el mayor recaudo de 2012 por \$1,4 billones y los rendimientos financieros incorporados al presupuesto por valor de \$400 mil millones (Cuadro 4). El desahorro del FAE no está incluido porque no se hizo efectivo en 2015. Ahora bien, el techo presupuestal que impuso el decreto de ajuste presupuestal fue de \$12,78 billones, como se ilustra en el Cuadro 4; por lo cual, los recursos disponibles en el SGR en 2015 fueron más altos que el techo en cerca de \$806 mil millones, casi el 6%.

El saldo o excedente de liquidez del SGR resulta de la diferencia entre los recursos disponibles, \$13,58 billones, y los giros que realizó el MHCP a los órganos, beneficiarios y ejecutores del sistema que sumaron \$7,1 billones. En consecuencia, el excedente a diciembre fue de \$6,5 billones. Es decir, el 48% de los recursos totales disponibles del SGR en 2015 quedaron en la Tesorería de la Nación.

Parte de ese excedente corresponde a los \$806 mil millones ya mencionados, que son recursos disponibles que no se podían gastar, dado el techo presupuestal que impuso el decreto de ajuste presupuestal. Sin embargo, el excedente está explicado fundamentalmente por los retrasos en la ejecución por parte de los órganos y beneficiarios del SGR.

El porcentaje de ejecución se calcula sobre el techo presupuestal del decreto de aplazamiento (\$12,78 billones). Así, la ejecución del SGR en 2015 fue de 55,6%, un porcentaje muy bajo, que para la CGR constituye un indicador que revela problemas de eficiencia del SGR.

Cuadro 4

Ejecución de gastos del SGR					
Decreto de aplazamiento 1450 de 2015 (Cifras en millones de pesos)					
Concepto	Disponibilidad inicial 2015 - 2016 + mayor recaudo + rendimientos	Presupuesto ajustado de gastos para 2015	Giros 2015 MHCP	% de ejecución de gastos	Saldo respecto del total recursos disponibles
Ahorro	2.790.706	2.580.186	2.294.263	89	496.443
FAE	1.911.301	1.788.039	1.513.781	85	397.520
FONPET	879.406	792.147	780.483	99	98.923
Inversión	9.887.480	9.336.925	4.499.533	48	5.387.947
AD	1.880.692	1.699.996	1.177.104	69	703.588
Compensación AD	1.139.012	1.081.632	734.172	68	404.840
FDR	1.668.684	1.643.103	671.022	41	997.662
FCR 40%	797.547	719.535	683.143	95	114.404
FCR 60%	2.336.292	2.219.274	948.939	43	1.387.353
FCTI	1.999.286	1.912.027	258.918	14	1.740.368
Cormagdalena	65.968	61.358	26.235	43	39.733
Administración	907.865	863.108	307.612	36	600.253
Fiscalización	405.632	387.193	120.021	31	285.611
SMCE	116.779	107.961	63.217	59	53.562
Funcionamiento del SGR	385.455	367.954	124.374	34	261.081
Total	13.586.051	12.780.218	7.101.408	56	6.484.643

Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del MHCP.

La mayor parte de los excedentes corresponden a inversión (\$5,3 billones); un poco más de \$600 mil millones a los rubros destinados a la administración del sistema y el valor restante, cerca de \$500 mil millones, al ahorro.

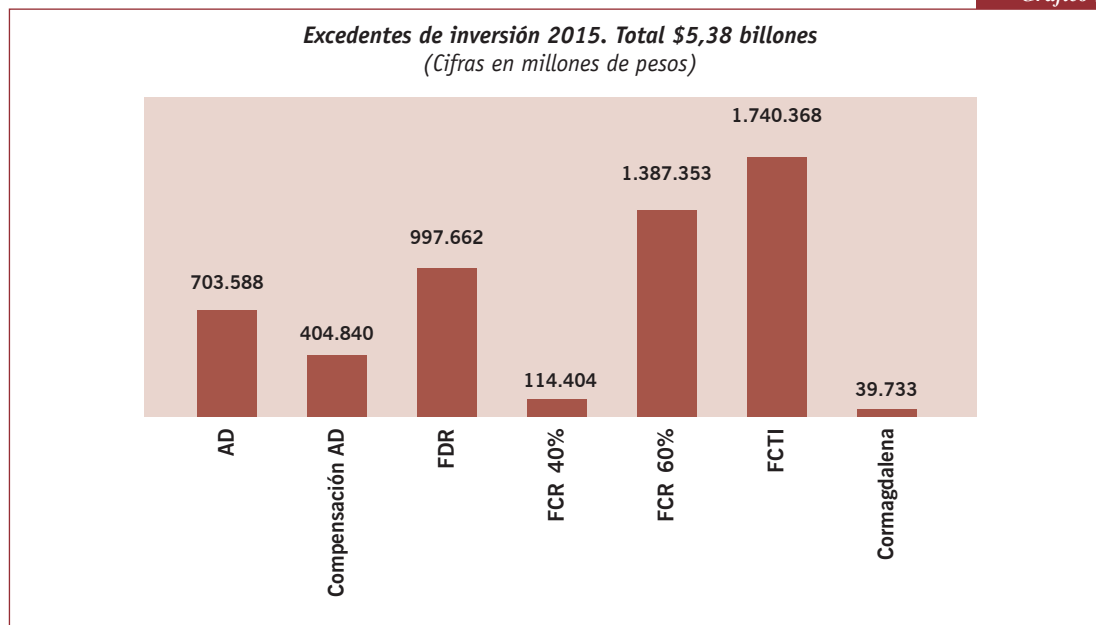
A continuación se presentan los resultados para cada uno de los grandes componentes del gasto del SGR, inversión, ahorro, y administración del SGR. Bajo el concepto de administración se agrupan los recursos destinados a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; el funcionamiento del SGR; y el funcionamiento del SMSCE.

Inversión

Los recursos totales disponibles para proyectos de inversión en 2015 ascendieron \$9,88 billones y el techo presupuestal que impuso el decreto de ajuste presupuestal fue de \$9,33 billones. Los giros del MHCP hacia los distintos beneficiarios y ejecutores de proyectos fueron de \$4,49 billones, por lo cual la ejecución de inversión ascendió al

48,2%. Así, el excedente de los recursos de inversión o saldo pendiente de giro por parte del MHCP (recursos disponibles menos los giros) sumó \$5,38 billones, con la distribución por fuentes de financiación que se ilustra en el Gráfico 3. De este excedente, \$550,5 mil millones corresponden a la diferencia entre los recursos disponibles y el techo presupuestal. Así, un poco más de \$4,8 billones se atribuye a los rezagos de ejecución en las entidades territoriales y, en parte, a las medidas de suspensión de giro por parte del DNP, en respuesta a problemas de transparencia en algunas de ellas.

Gráfico 3



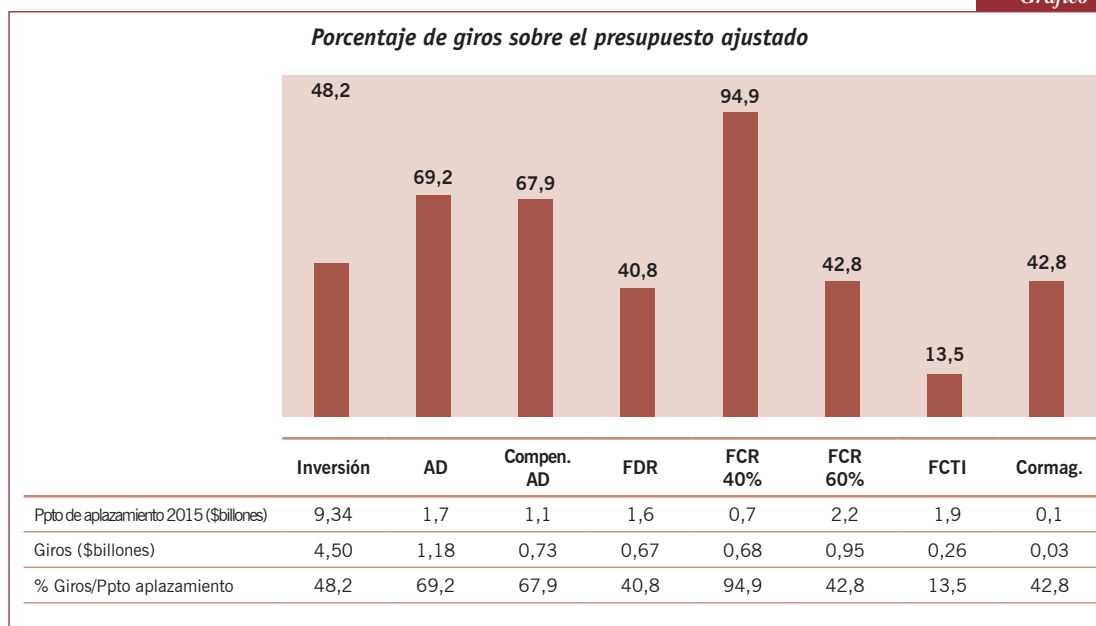
Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del MHCP.

El giro de los recursos de inversión está regulado de la siguiente manera:

- i) Para el caso de las asignaciones directas y para el FCR 40%, se realiza con base en el recaudo efectivo de las regalías; es decir una vez el DNP imparte las Instrucciones de Abono a Cuenta, IAC. De tal manera, que era de esperar que en ambos casos los giros se acercaran al 100%. Sin embargo, para las AD el giro fue de apenas 69,2%; mientras que el FCR40% llegó al 95% (Gráfico 4).
- ii) Las condiciones de giro para los demás fondos (FCTI, FDR, y FCR60%) se modificaron a partir de 2015, según lo dispuesto en la Ley 1744 que aprobó el presupuesto del bienio. La ley dispuso que el giro se realizara con la ejecución de los proyectos, previa verificación de la celebración de los respectivos contratos y no, como se realizó entre 2012 y 2014, una vez se aprobaban los proyectos en los OCAD.

Los porcentajes de giro fueron, entonces, de alrededor del 40% para el FDR y el FCR60% y de apenas el 13,5% en el caso del FCTI. Estos porcentajes estarían indicando las debilidades que subsisten no sólo con la aprobación de los proyectos, sino con el cumplimiento de requisitos para el inicio de los procesos de ejecución. En el capítulo 2 de este informe se presentan ampliamente los resultados de inversión en las entidades territoriales.

Gráfico 4



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del MHCP.

Ahorro

Fondo de Ahorro y Estabilización - FAE

El giro de los recursos al FAE ascendió en 2015 a \$1,5 billones, el 84,7% respecto del techo presupuestal (Cuadro 4). La diferencia entre el total de recursos disponibles y el giro fue de \$397,5 mil millones.

Entre 2012 y 2015, los giros al FAE sumaron USD3.065 millones, los cuales han sido invertidos en un portafolio compuesto por instrumentos de renta fija en dólares, clasificados contablemente como: i) inversiones negociables o sujetas a valoración diaria a precios de mercado o ii) inversiones para mantener al vencimiento, que son valoradas a TIR de compra y no están expuestas a pérdidas de valor, ante movimientos diarios en las tasas de interés de mercado correspondientes a cada título.

Cuadro 5

Saldo FAE a diciembre de 2015					
Vigencia	Giros en millones de pesos	Giros en millones de dólares	Utilidad en millones de dólares	Saldo en millones de dólares	Saldo en millones de pesos al final de cada vigencia
2012	1.717.411	820	0,01	820	1.450.558
2013 - 2014	2.980.405	1.675	9,78	1.684	5.992.318
2015	1.513.781	571	14,79	585	9.732.077
Total	6.211.597	3.065	24,59	3.090	

Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del MHCP.

Nota general: La Ley 1530 de 2012 reglamentó la administración de los recursos del FAE mediante un fideicomiso con el Banco de la República. El valor del FAE se debe determinar en forma diaria y expresarse en dólares de los Estados Unidos de América y en unidades.

La administración del portafolio ha generado utilidades (rendimientos menos la comisión por administración) acumuladas de USD24,6 millones, significativamente bajas –menos del 1%- por lo cual el saldo pasó de USD3.065 millones a USD3.090 millones. A la tasa representativa del mercado –TRM– a 31 de diciembre de 2015 de \$3.149,47 por dólar, este valor equivale a \$9,73 billones que, comparado con el del cierre del bienio 2013-2014 que fue de \$5,9 billones, corresponde a un aumento de \$3,7 billones, el 62,4% (Cuadro 5).

Como se observa en el Cuadro 5, a diciembre de 2015 no se había hecho efectivo el desahorro por \$353.823 millones, que aprobó el Congreso de la República al expedir la ley de presupuesto del bienio. La razón es porque el desahorro no se aprobó con base en las condiciones establecidas en la Ley 1530 de 2012, sino como un desahorro extraordinario previsto en la citada ley de presupuesto (Ley 1744 de 2014), vigente entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2016. Valga anotar que el procedimiento para hacer efectivo el desahorro extraordinario debió fijarse por vía de decreto reglamentario, el que hasta la fecha no se ha producido, quedando a decisión del gobierno nacional cómo hacerlo. Esto podría generar incertidumbre y alteración del principio de seguridad jurídica, especialmente para los entes territoriales.

El FAE constituye uno de los pilares de la modificación al régimen de regalías, y su principal objetivo es promover el carácter contra cíclico de la política económica; esto es, ahorrar en momentos de auge y desahorrar en momentos de disminución de ingresos. La condición para el desahorro está reglamentada en la Ley 1530 de 2012 (artículo 48), que indica:

En el evento en que en un año fiscal los ingresos por regalías y compensaciones del Sistema General de Regalías sean inferiores a la suma de los montos que corresponde al ahorro pensional territorial, Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, Fondo de Compensación, Fondo de Desarrollo y a las asignaciones directas (...), el Fondo de Ahorro y Estabilización desahorará los recursos para cubrir esta diferencia. El desembolso del Fondo de Ahorro y Estabilización en un año fiscal no podrá ser superior al diez por ciento (10%) del saldo del mismo al último día del año inmediatamente anterior.

$$\text{Si } Y_{(SGR)=2015} < \sum_{Y_{(SGR)}=2014} (\text{FCR, FDR, FCTI, AD, Fonpet})$$

Donde:

$Y_{(SGR)}$ = Ingresos del Sistema General de Regalías proyectados año 2015
 FCR = Fondo de Compensación Regional
 FDR = Fondo de Desarrollo Regional
 FCTI = Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación
 AD = Asignaciones Directas
 Fonpet = Fondo de ahorro pensional territorial

Esta condición no se cumplía a finales de 2014, puesto que los ingresos por recaudo presupuestados para 2015, calculados en **\$8,69 billones**, eran superiores a la suma del recaudo efectivo de 2014 de los demás fondos (FCR, FDR, FCTI, FONPET) y las asignaciones directas, que ascendió a **\$7,27 billones**.

Las razones para aprobar el desahorro fueron otras. En el segundo debate al proyecto de Ley 131 de 2014 de la Cámara de Representantes y 104 de 2014 del Senado, por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016, se aprobó un desahorro extraordinario, en el Artículo 7 de la Ley 1744 de 2014 (Congreso de la República, 2014), con los argumentos que se transcriben a continuación:

“Primero, porque los recursos de inversión crecen para la mayoría de las entidades territoriales, pero decrecen para las entidades en cuyos territorios se genera la mayor parte de la extracción de recursos naturales no renovables y son las que mantienen todo el Sistema.

Segundo, porque estas entidades territoriales asumen un alto costo ambiental, social y de desequilibrio de su economía local que busca ser contrarrestado justamente con los recursos de asignaciones directas del Sistema. La reducción de estos recursos pone en riesgo el cumplimiento de la finalidad del Sistema que se refiere a “Incentivar o propiciar la inversión en restauración social y económica donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, así como en la protección y recuperación ambiental”, dado que es claro que esta se cumple de manera preponderante con los recursos de asignaciones directas de las entidades territoriales productoras.

Finalmente, es importante señalar que si bien, en aras del principio de equidad regional, con la reforma constitucional que creó el Sistema General de Regalías se previó la disminución de los recursos que por regalías directas reciben las entidades productoras, esta disminución no se ha presentado de manera gradual. Disminuciones anuales de ingresos de un 30% a un 50% o más de los ingresos por este concepto, son cambios drásticos que han afectado la financiación del gasto público social en estas zonas, exacerbando el descontento de sus poblaciones al no ver reflejados en mayor inversión en social, ambiental y económica los recursos extraídos de sus territorios. Cambios que, como se desprende del inciso 2° del parágrafo 2° transitorio del artículo 361 de la Constitución, el Constituyente derivado también consideró indeseables. En efecto, según se lee en el aparte constitucional mencionado, las entidades productoras gozan de una protección especial que se marchita con el tiempo y que pretende mantener un nivel promedio de ingresos respecto de la pérdida que experimentaron con el cambio introducido por el acto legislativo (...).”

El desahorro aprobado extraordinario e incorporado al presupuesto de las asignaciones directas del bienio 2015-2016, se distribuyó entre 22 departamentos (Gobernaciones) por un valor de \$181.457 millones y 310 municipios con recursos por \$172.366 millones.

Fondo de Ahorro Pensional Territorial - FONPET

En 2015 los giros al FONPET ascendieron a \$780.483 millones, con un saldo por girar de \$98.923 millones. El valor acumulado de los giros entre 2012 y 2015 es de **\$3,22 billones** (Cuadro 6).

Cuadro 6

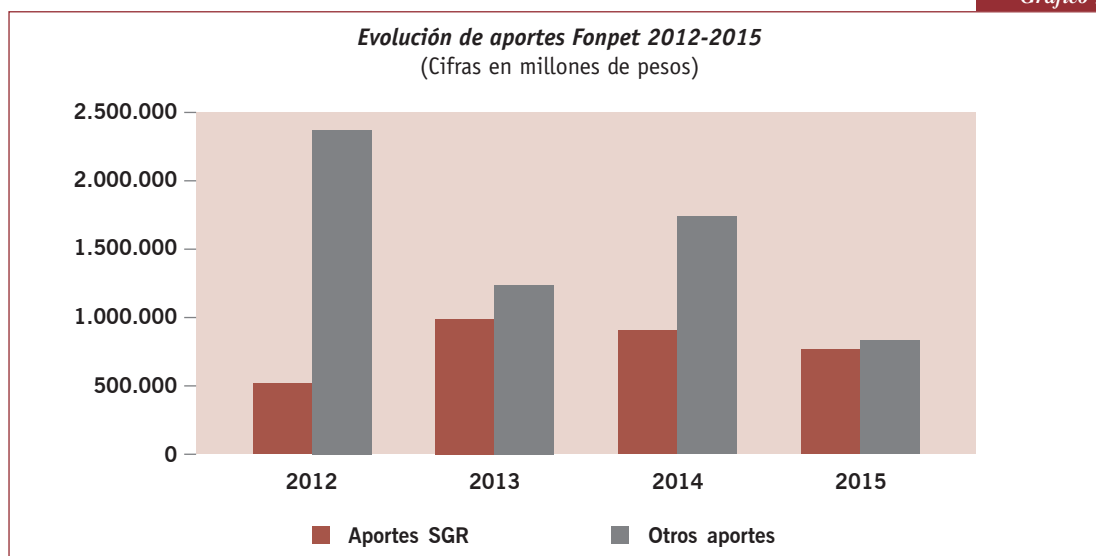
Aportes al FONPET 2012 – 2015 (Cifras en millones de pesos)			
Vigencia	Aportes SGR (\$)	Otros aportes (\$)	Total por vigencia (\$)
2012	518.612	2.386.501	2.905.112
2013	1.009.400	1.230.285	2.239.685
2014	910.765	1.748.205	2.658.970
2015	780.483	846.047	1.626.530
Total	3.219.259	6.211.038	9.430.297

Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del MHCP – FONPET.

Cabe recordar que el FONPET fue creado con el objeto de recaudar y asignar los recursos a las cuentas de las entidades territoriales y administrar los aportes nacionales y territoriales, para coadyuvar a la financiación de su pasivo pensional. La Ley 549 de 1999 dispuso que las entidades territoriales deberían cubrir el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y porcentajes que señalara el Gobierno Nacional, en un término no mayor de treinta (30) años a partir de la expedición de esta norma.

Para alcanzar esta meta, la mencionada ley determinó varias fuentes de ingresos del orden departamental, distrital y municipal, así como aportes de la Nación, originados en rubros específicos de ingresos, los cuales constituyen un complemento de los recursos que cada entidad territorial pueda tener como reserva destinada para atender sus obligaciones pensionales a través de los Fondos Territoriales de Pensiones o de Patrimonios Autónomos.

Entre 2012 y 2015 el FONPET recibió aportes por **\$9,43 billones**, de los cuales el 34,1% corresponden al SGR y el 65,9% restante a otros aportes del nivel nacional y territorial; es decir, la contribución del SGR (que es una sola fuente) respecto a las demás fuentes de ingresos del fondo es bastante significativa (Gráfico 5).



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del MHCP - Fonpet.

Administración del SGR

La administración del SGR está dividida en:

1. Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.
2. Funcionamiento del SGR, que incluye el fortalecimiento de las Secretarías Técnicas de los órganos Colegiados de Administración y Decisión, OCAD, con recursos a cargo de la Comisión Rectora y de las Secretarías de Planeación de los Municipios más pobres del país, con el objeto de mejorar su desempeño.
3. Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación, SMSCE.

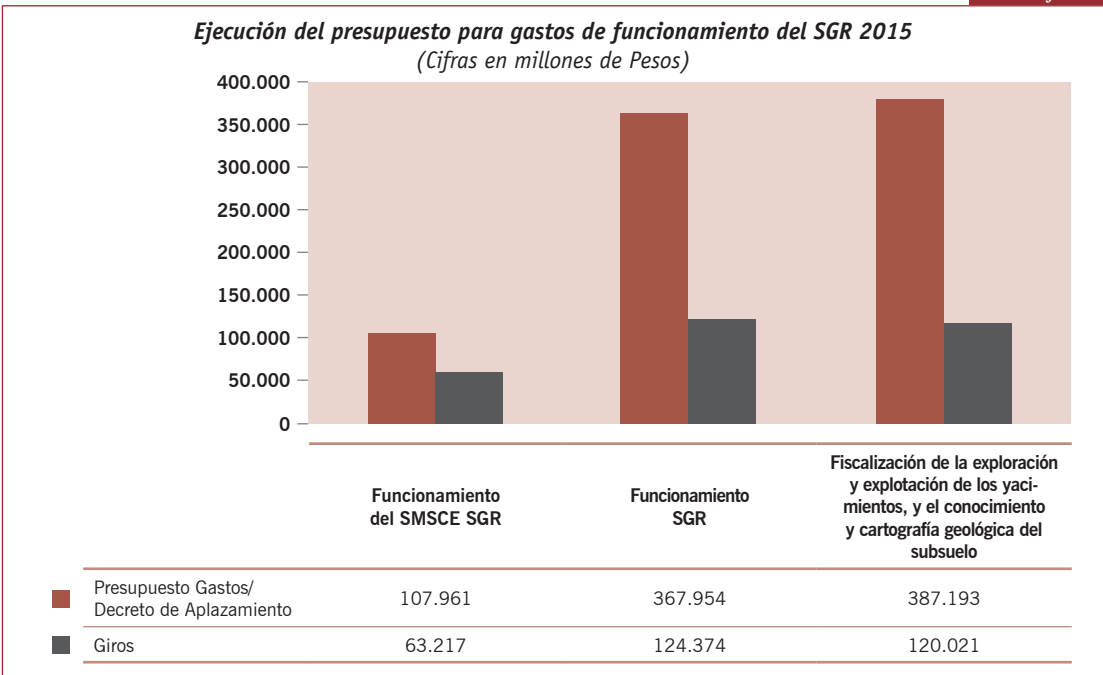
Los recursos totales disponibles para la administración de SGR en 2015 ascendieron a \$907.865 millones, de los cuales el techo presupuestal fue de \$863.108 millones. Teniendo en cuenta que los giros realizados por el MHCP sumaron aproximadamente \$300 mil millones, el saldo de los recursos ascendió entonces a \$600.253 millones. La ejecución fue de apenas el 36%.

El SMSCE tuvo el porcentaje de ejecución más alto (58,6%); mientras que los correspondientes al funcionamiento del SGR y a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo apenas llegaron al 33,8% y 31%, respectivamente (Gráfico 6).

La distribución del saldo a diciembre de 2015 por \$600.253 millones fue: por concepto de fiscalización \$285.611 millones, por funcionamiento, \$261.081 millones y por SMSCE, \$53.562 millones.

Estos resultados son deficientes, en particular los de fiscalización y funcionamiento del SGR.

Gráfico 6



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del MHCP.

Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.

Uno de los propósitos de la reforma al régimen de regalías, a partir del Acto Legislativo 05 de 2011, fue fortalecer los mecanismos de control a los ingresos de regalías, para lo cual se determinó que se destinara el 2% de los ingresos totales del SGR a mejorar la fiscalización de la exploración y explotación, es decir el control en los centros de producción minera y de hidrocarburos, y a adelantar labores para mejorar el conocimiento de la geología colombiana y de los potenciales minero-energéticos del país. Antes de 2011, el Estado invertía en promedio cerca de \$20 mil millones para las labores de fiscalización y conocimiento geológico del país. Con la entrada en vigencia del SGR, los recursos asignados a esta tarea entre 2012 y 2015 superaron los \$680 mil millones, es decir un promedio anual de \$120 mil millones.

La tarea de fiscalización está en cabeza del MME, que a su vez la delegó en la ANM, en la ANH y en el SGC. También se dispuso que el departamento de Antioquia recibiera recursos de fiscalización para hacer lo propio en la jurisdicción del Departamento (Resolución 4 0452 del 15 de abril de 2015 Ministerio de Minas y Energía y Resolución 18 1492 de 2012).

Antes del SGR, la fiscalización minera estaba en cabeza del Servicio Geológico Colombiano, entidad que celebró un convenio con FONADE (convenio No. 211045 de diciembre 27 de 2011), por más de \$337 mil millones, comprometiendo recursos de vigencias futuras del SGR por \$284 mil millones, con el objeto de ejecutar actividades de apoyo a la fiscalización integral de los títulos mineros. Dicho convenio pasó a la

ANM en noviembre de 2012. Una auditoría a esta entidad llevada a cabo por la CGR en 2012 concluyó que el convenio no arrojó los resultados esperados por la autoridad minera, existiendo claros indicios de irregularidades adelantadas por las firmas privadas subcontratadas por FONADE. (Informe de auditoría, ANM, 2012)

Los recursos asignados por el SGR no han permitido crear una mejor institucionalidad para el control de los volúmenes de producción, especialmente en materia minera. Los ingresos dependen de una autoliquidación de las empresas mineras, con debilidades por parte de la autoridad minera para constatar la veracidad de la información reportada.

El resultado en materia de ejecución de los recursos no se corresponde con el enorme reto de controlar los ingresos de regalías, a través de herramientas que le permitan al Estado verificar la producción y las liquidaciones que realizan las empresas productoras.

Como ya se describió, en 2015 la ejecución de los gastos de fiscalización fue cercana al 34%, quedando un saldo por girar en el MHCP por valor de \$285.611 millones.

Funcionamiento del SGR

La Ley 1530 de 2012 (art.11) establece que se destinen hasta el 2% de los recursos del SGR al funcionamiento del sistema y a fortalecer las secretarías técnicas de los OCAD y las secretarías de planeación de los municipios más pobres. Estos recursos son distribuidos por la Comisión Rectora y su propósito es mejorar la capacidad de las entidades territoriales para la formulación y presentación de los proyectos. Una parte se destina al desarrollo de la estrategia de capacitación y fortalecimiento de la planeación que lidera el DNP (Acuerdo 5 del 25 de mayo de 2012 de la Comisión Rectora). En su mayoría, los recursos de funcionamiento han estado en cabeza de esta entidad.

En 2015 se adoptaron nuevas disposiciones respecto del destino de los recursos de funcionamiento del SGR, entre las que se destacan no sólo cambios en las estrategias para fortalecer las capacidades institucionales de las entidades territoriales, sino la asignación de un importante porcentaje de recursos a incentivar el aprovechamiento y la explotación integral de los recursos naturales no renovables, en desarrollo del artículo 38 de la Ley 1744 de 2014, por la cual se aprobó el presupuesto del SGR para el bienio 2015-2016.

En efecto, el Acuerdo 31 del 14 de mayo de 2015 de la Comisión Rectora asignó un porcentaje al Ministerio de Minas y Energía, para el *“incentivo a la producción creado por el artículo 38 de la ley 1744 de 2014”*; entidad encargada de definir el esquema de incentivos y la metodología para su asignación y aplicación.

Con esta disposición se buscó dar cumplimiento a uno de los objetivos de la Ley 1530 de 2012 (art.2, numeral 8) que establece: *“incentivar o propiciar la inversión en la restauración social, y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, así como la protección ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que le asiste a las empresas que adelanten dichas actividades (...)”*.

Si bien se trata de recursos de funcionamiento, para acceder a ellos las entidades territoriales deben presentar proyectos de inversión.

Con relación a las medidas para fortalecer las capacidades institucionales de las entidades territoriales en la estructuración de proyectos, se destacan las siguientes:

- Mediante el Acuerdo 29 del 14 de mayo de 2015, la Comisión Rectora estableció los siguientes mecanismos y actividades: generación de una metodología estándar de estructuración de proyectos; provisión de un portafolio de proyectos estándar; capacitación a los entes territoriales y asistencia técnica aplicada y generación de capacidades para estructurar futuros proyectos, esto último en municipios seleccionados.
- Para fortalecer la estructuración de proyectos que presentan las entidades territoriales ante los OCAD, y de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1753 de 2014), las entidades del orden nacional podrán destinar recursos, por cuenta propia, para financiar la realización de estudios y estructuración de proyectos, canalizados a través de entidades públicas financieras e instituciones de educación superior acreditadas institucionalmente. Los costos de estructuración deben ser aprobados por los OCAD, cuando se aprueban los respectivos proyectos para su ejecución. El objetivo es que las entidades territoriales presenten proyectos mejor estructurados, gracias a la intervención de operadores de calidad.
- Teniendo en cuenta que los proyectos financiados con recursos de regalías corresponden, en su mayoría, a los sectores de transporte, educación, agua potable y saneamiento básico, vivienda, agricultura y salud, también se distribuye un porcentaje pequeño de los recursos de funcionamiento entre los ministerios de estos sectores, que deben pronunciarse técnicamente sobre los proyectos que se presentan ante los OCAD (Acuerdo 30 del 14 de mayo de 2015 *“por el cual se asignan recursos de funcionamiento del sistema general de regalías del bienio 2015-2016, para el fortalecimiento de algunos ministerios y Coldeportes y se dictan disposiciones para su ejecución”*).

En este contexto, la resolución 1177 de 2015 de la Comisión Rectora, distribuyó los recursos de funcionamiento así: el 47%, alrededor del \$199.894 millones, a cargo del DNP; el 44%, por valor de \$186.999 millones para el Ministerio de Minas, de los cuales \$180.000 se destinaron a los proyectos de incentivo a la producción; un menor porcentaje (5%) a los ministerios y Coldeportes por valor de \$22.683 millones, para apoyar los conceptos técnicos que realizan sobre los proyectos que se presentan en los OCAD; finalmente un 3% por valor de \$12.642 millones, a Colciencias (Cuadro 7).

Cuadro 7

Distribución presupuesto de funcionamiento del SGR 2015-2016 y giros
(Cifras en millones de pesos)

Entidad	Valor distribución bienio 2015-2016 (\$)	% / Total	Giros 2015 (\$)
DNP	199.894	47	87.787
MME e incentivo a la producción	186.999	44	22.601
Ministerios y Coldeportes	22.683	5	8.405
Colciencias	12.642	3	5.582
Total	422.218	100	124.734

Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con base en la Resolución 1177 de 30 de abril de 2015, "Por la cual se distribuyen y asignan recursos destinados al funcionamiento del sistema general de Regalías para el bienio 2015-2016 y se dictan otras distribuciones", DNP.

De los recursos que están a cargo del DNP, la misma resolución determinó la siguiente asignación: 59,9% para apoyar el fortalecimiento de las entidades territoriales; 20% para el fortalecimiento a la estructuración de proyectos; 17,8% para capacitación y sistemas de información; y 2,3% para los órganos del SGR (Cuadro 8).

Cuadro 8

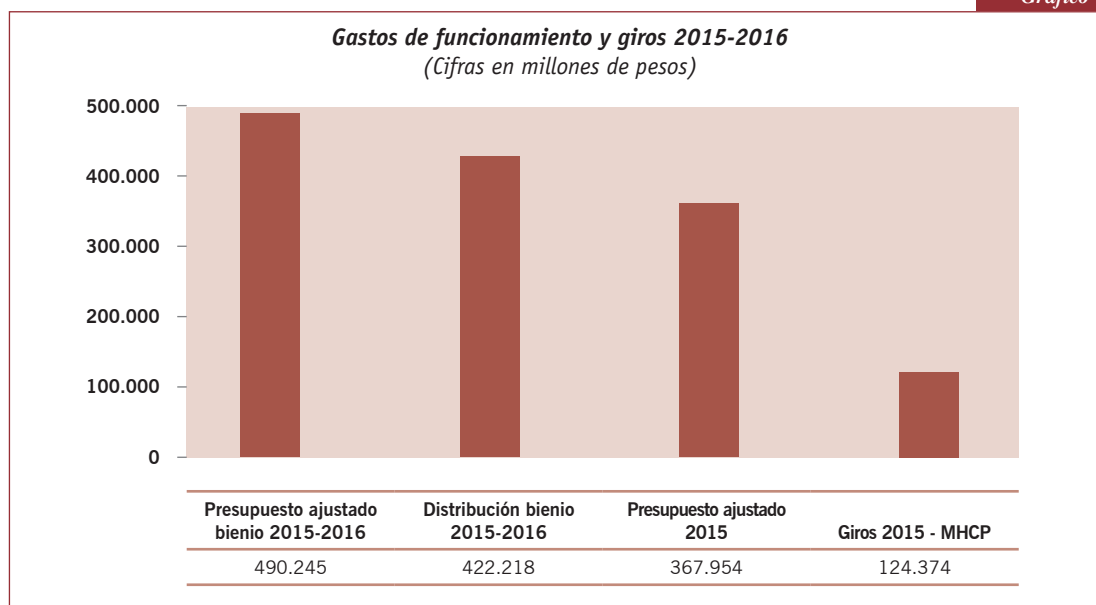
Distribución de los recursos de funcionamiento a cargo del DNP 2015-2016
(Cifras en millones de pesos)

DNP distribución	Giros (\$)	% participación
Asignaciones directas para el fortalecimiento de secretarías técnicas o planeación ET	119.792	59,9
Sistemas de información y capacitación	35.669	17,8
Desarrollo de programas de apoyo y fortalecimiento en estructuración de proyectos a entidades territoriales	40.018	20,0
Órganos del SGR	4.415	2,3
Total	199.894	100,0

Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con base en la Resolución 1177 de 30 de abril de 2015, "Por la cual se distribuyen y asignan recursos destinados al funcionamiento del sistema general de Regalías para el bienio 2015-2016 y se dictan otras distribuciones", DNP.

Como se observa en el Gráfico 7, teniendo en cuenta que el techo presupuestal dispuesto por el decreto de ajuste presupuestal para gastos de funcionamiento fue de \$367.954 millones, y que los giros ascendieron a \$124.734 millones, la ejecución apenas fue del 33%.

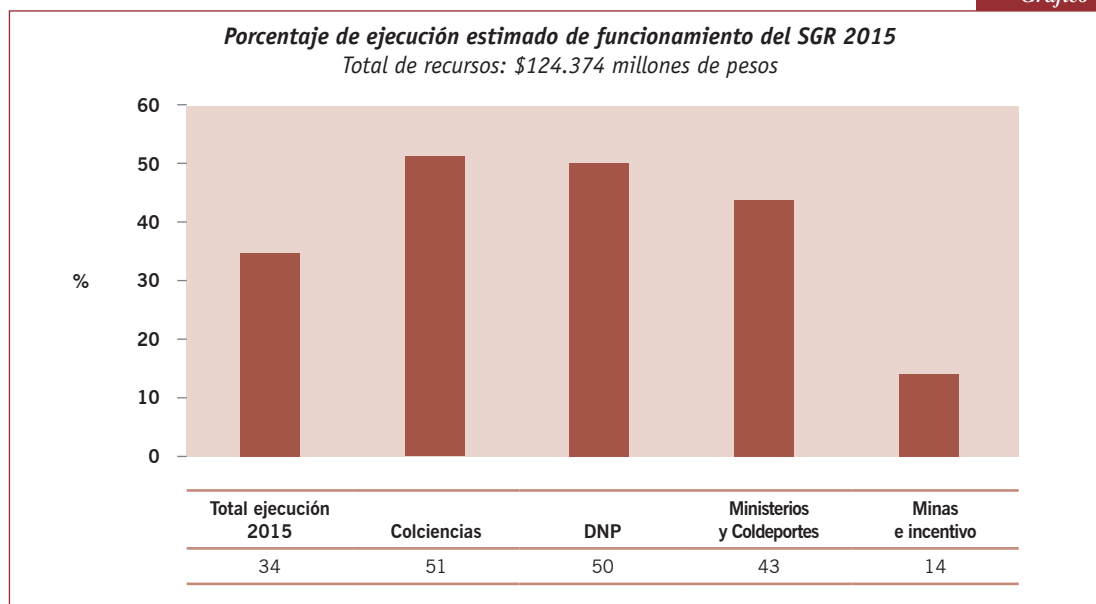
Gráfico 7



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del MHCP y Resolución 1177 de 30 de abril de 2015.

El mejor comportamiento lo tienen los recursos que están en cabeza del DNP, con una ejecución del 50%, que en todo caso no es positiva, dada la necesidad de que los recursos de regalías contribuyan efectivamente a fortalecer a las entidades territoriales. Como lo ha señalado la CGR en documentos anteriores, las exigencias en materia de estructuración y ejecución de los proyectos de inversión que trajo consigo la creación del SGR son especialmente altas. En este sentido, es urgente que los entes territoriales desarrollen competencias propias y herramientas para presentar, priorizar y ejecutar los recursos de regalías. Pero el logro de este propósito seguirá pendiente si los recursos destinados para ello siguen presentando rezagos en su ejecución (Gráfico 8).

Gráfico 8



Fuente: Base de datos del MHCP, mayo de 2016.

El MME tuvo una ejecución muy baja, apenas el 14%. La política de incentivar la generación de proyectos tendientes a garantizar la restauración social, y económica de los territorios donde se desarrollan las actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables apenas arrancó en 2015. El Cuadro 9 muestra que se aprobaron 88 proyectos por \$77.114 millones, el 42,8% de los recursos asignados, de los cuales 35 de ellos, por valor de \$26.856, empezaron a ejecutarse en 2015.

Cuadro 9

Proyectos de incentivo a la producción aprobados
(Cifras en millones de pesos)

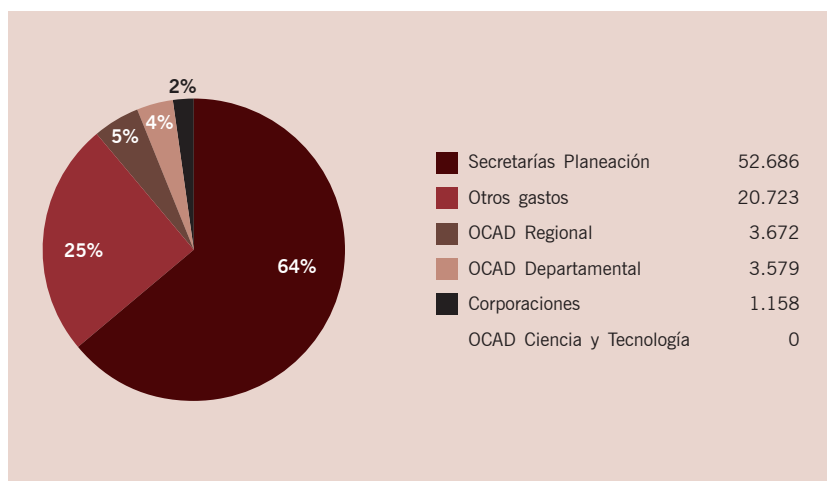
Estado de los proyectos	Número de proyectos	Valor incentivo a la producción (\$)	Total SGR (\$)
Contratado en ejecución	35	26.856	44.430
Contratado sin acta de inicio	7	6.945	7.200
Desaprobado	1	551	2.771
En proceso de contratación	7	7.423	14.557
Sin contratar	32	33.494	86.896
Sin migrar	2	759	855
Terminado	4	1.084	1.084
Total general	88	77.114	157.794

Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del SMSCE- Gesproy, DNP.

En cuanto a los recursos girados al DNP, \$87.787 millones, la mayor parte de los mismos, \$81.818 millones, se destinaron al fortalecimiento de las secretarías técnicas de los municipios más pobres y de los OCAD, con la distribución que se ilustra en el Gráfico 9.

Gráfico 9

Distribución giros de los recursos de fortalecimiento del SGR 2015
Total de recursos: \$81.819 millones de pesos



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del MHCP.

El Cuadro 10 muestra la distribución de estos giros de acuerdo a la categoría de los municipios. Si bien los recursos destinados al fortalecimiento institucional de los municipios más pobres son los más altos, cabe observar que hay un significativo monto de recursos, \$20 mil millones de los giros realizados, definidos como “otros gastos”, cuya destinación no se pudo establecer.

Cuadro 10

Distribución presupuesto de Fortalecimiento del SGR 2015-2016
(Cifras en millones de pesos)

		Asignaciones para el fortalecimiento de secretarías técnicas o planeación ET 2015-2016 (\$)	Giros 2015 (\$)	% de ejecución
Secretarías de Planeación Municipios	Categoría especial	137	68	50
	Categoría 1	364	182	50
	Categoría 2	240	120	50
	Categoría 3	492	246	50
	Categoría 4	2.577	1.340	52
	Categoría 5	3.452	1.726	50
	Categoría 6	97.905	49.004	50
OCAD	Nacional	412	0	0
	Regional	4.944	3.672	74
	Departamental	6.952	3.579	51
CAR		2.317	1.158	50
Otros gastos		-	20.723	-
Total		119.792	81.818	51

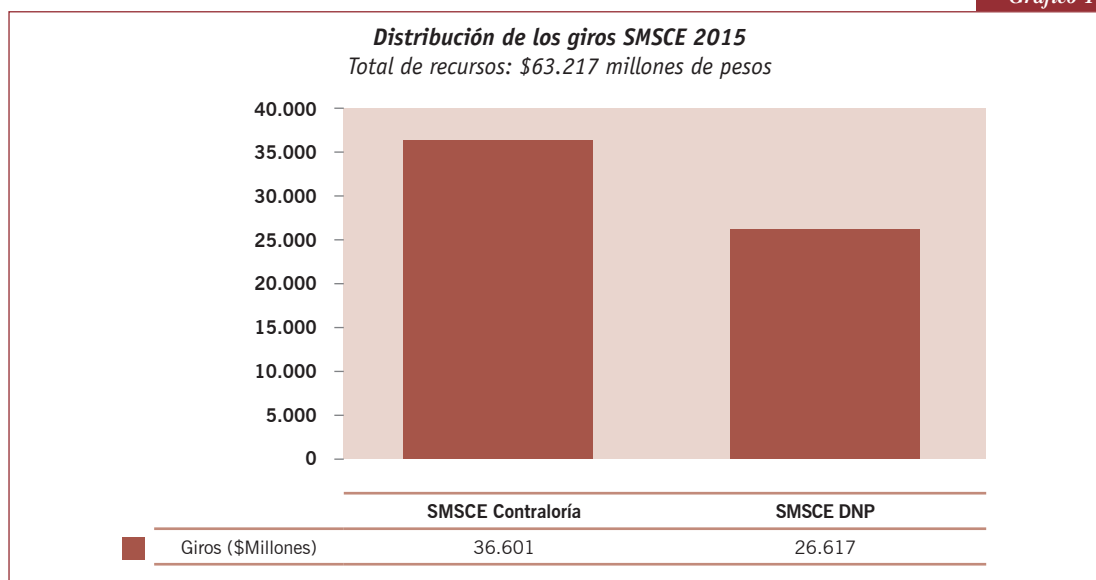
Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del MHCP.

Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación - SMSCE

El SMSCE tiene como propósito velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías (art. 99 de la Ley 1530 de 2012) y para ello la ley determinó que se destine el 1% de las regalías, recursos que se distribuyen entre el Departamento Nacional de Planeación y la Contraloría General de la República.

Los recursos totales disponibles para el SMSCE en 2015 fueron de \$116.779 millones, y el techo presupuestal dispuesto por el decreto de aplazamiento fue de \$107.961 millones. De este valor, \$69.963 millones correspondieron al recaudo efectivo del año 2015. Los giros sumaron \$63.217 millones, para un porcentaje de ejecución respecto del tope presupuestal del 58,6% (Gráfico 10) y del 90,4% con relación al recaudo. Cabe aclarar que en el caso del SMSCE, tanto el DNP como la CGR tenían que hacer las previsiones correspondientes para distribuir los recursos, en particular de las disponibilidades iniciales que se incorporaron al presupuesto, entre los dos años del bienio, con el fin de garantizar el funcionamiento hasta finales de 2016. Así, se espera que la ejecución a diciembre de 2016 sea del 100%.

Gráfico 10



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del MHCP.

Con los recursos del SMSCE, el DNP recolecta y sistematiza la información sobre la ejecución de los proyectos de inversión y el manejo de las cuentas, que proveen las entidades beneficiarias y ejecutoras del SGR; realiza acciones de mejora e imposición de medidas de control a las entidades; promueve el fortalecimiento de las capacidades locales de los territorios a través del acompañamiento permanente y asistencia técnica integral (presencial o virtual) y lleva a cabo visitas integrales de manera articulada con los gobiernos locales, con el fin de conocer el estado de los proyectos y las dinámicas de la gestión pública territorial frente al SGR.

La Contraloría General de la República, por su parte, realiza el control fiscal a los recursos de regalías a través de las auditorías a las entidades que ejecutan los recursos, especialmente en el nivel territorial; los consecuentes procesos de responsabilidad fiscal; y finalmente el desarrollo de estudios y seguimiento al ciclo de las regalías, desde la generación de ingresos (liquidación y recaudo de las regalías), hasta la distribución y su ejecución en los departamentos y municipios.

Las auditorías de la CGR se han llevado a cabo en los 32 departamentos y un número significativo de municipios, que dieron lugar en 2015 a 276 hallazgos con presunta incidencia fiscal por \$224.780 millones.

Excedentes totales del SGR

Del análisis anterior se concluye:

- Los excedentes del SGR a diciembre de 2015 que resultan de la diferencia entre los recursos disponibles y los giros del MHCP, ascendieron a \$6,5 billones.
- La mayor parte de este valor corresponde a inversión (\$5,38 billones); le siguen administración del SGR (\$600,2 mil millones) y ahorro (\$496,4 mil millones).

- A este valor hay que adicionar la diferencia entre los recursos que ingresaron a la cuenta única del SGR (\$7,3 billones), transferidos por las Agencias al MHCP, y el valor del recaudo distribuido por el DNP (\$7,030 billones). Esta diferencia es de \$296.5 mil millones, que corresponden entonces a recursos que ingresaron a la cuenta única del SGR, pero que no se han distribuido.
- Al adicionar este último valor al saldo por girar (\$6,5 billones) el excedente en el MHCP sube a \$6,78 billones.

Sin embargo, los excedentes totales de liquidez del SGR son aún mayores, si se adicionan otros recursos:

- Por una parte, los rendimientos financieros generados por la cuenta única del SGR y los que reintegran las distintas entidades ejecutoras de proyectos valor que asciende a \$445.415 millones. Este valor equivale a los rendimientos financieros que no han sido incorporados al presupuesto y que podrían incorporarse en el del próximo bienio.
- Los reintegros realizados por los órganos beneficiarios y ejecutores del SGR, particularmente saldos de proyectos terminados, que ascienden a la suma de \$149.388 millones.

Al adicionar estos valores, los excedentes de liquidez ascienden a cerca \$7,3 billones. A diciembre de 2015 estos excedentes del SGR estaban invertidos en su gran mayoría, \$6,5 billones, en pagarés emitidos por la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional y el valor restante en depósitos remunerados en el Banco de la República.

Adicionalmente, el SGR tiene un ahorro acumulado del orden de \$9,4 billones; de los cuales \$6,2 billones se han girado al FAE y \$3,2 billones al FONPET. A este valor se sumaría la valorización del FAE, fundamentalmente debida al diferencial de tasa de cambio, que es de aproximadamente \$3,5 billones. Así los recursos en el FAE en pesos a diciembre de 2015, fueron de \$9,7 billones; con lo cual el valor del ahorro pasa de \$9,4 billones a \$12,9 billones.

En este escenario de grandes excedentes de liquidez, y a pocos meses de aprobarse el presupuesto del bienio 2017-2018, se abre la discusión acerca de la conveniencia de utilizar el ahorro del FAE para compensar la disminución de las regalías.

La siguiente pregunta, en consecuencia, es si para el bienio 2017-2018 se cumpliría la condición de desahorro. La respuesta a esta pregunta exige calcular el ingreso estimado para al final de 2016.

Estimación de ingresos 2016 y evaluación de la condición de desahorro del FAE para el bienio 2017-2018

El comportamiento de los ingresos del Sistema General de Regalías¹ depende de: i) la producción de hidrocarburos y minería en el país, ii) del porcentaje de regalía por explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad nacional² y

- 1 Los recursos entran al sistema General de regalías una vez han sido registrados y liquidados en boca de pozo y en boca de mina, por las entidades competentes (ANH y ANM), conforme a lo previsto en la Ley 1530 de 2012, Título III Ciclo de Regalías
- 2 Ley 756 de 2002. Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.

iii) del precio de liquidación. Cuando los productos se destinan a la exportación, el precio de liquidación está determinado por los precios internacionales, el costo de transporte al puerto y la tasa de cambio.

El presupuesto de ingresos del SGR para el bienio 2015-2016 se programó originalmente en **\$17,47 billones** con una tasa de cambio promedio anual de \$2.050 por dólar, y un precio canasta de crudo (Colombia) en el mercado a un promedio de USD85 por barril. El gobierno nacional ajustó estas variables en 2015, para expedir el decreto de aplazamiento, como se muestra en el Cuadro 11.

Cuadro 11

Decreto de ajuste al presupuesto del bienio 2015-2016 - Variables				
Variables	Plan de recursos 2015-2024		Escenario aplazamiento	
	2015	2016	2015	2016
Precio USD canasta de crudo (Brent)	85	85	60	65
Producción total (Kbpd)	1029	1094	959	905
Producción de crudo de liquidación (Kbpd)	136	142	127	127
TRM	2050	2050	2.400	2.294

Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del MHCP. Decreto 1450 de 2015.

Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó un nuevo ajuste a la producción nacional de crudo para el período 2016 a 2019. Así, para el 2016 se proyectó la producción en 921 mil barriles diarios (Kbpd), de los cuales 124Kbpd corresponden a la liquidación de regalías³. Igualmente, se realizaron ajustes a la baja a la producción de gas y minería, en un porcentaje de alrededor del 2%. (Cuadro 12).

Cuadro 12

Ajustes en la producción de hidrocarburos 2016-2019				
	2016	2017	2018	2019
Producción total nacional (Kbpd)	921	913	908	904
Producción de crudo de liquidación (Kbpd)	124	127	121	121
Producción total nacional de gas (Kbpde)	205	195	184	173
Producción de gas de liquidación (kbpde)	34	32	31	33

Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del documento técnico "Ingresos SGR 2016-2019", del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Teniendo en cuenta la ejecución de ingresos para el año 2015 (**\$7,03 billones**), y con base en las proyecciones de producción de 2016 ya descritas, un precio promedio para el crudo de USD 43,6⁴ por barril y una TRM de **\$3.036,95⁵** para el mismo año, el modelo financiero para el seguimiento y monitoreo de los ingresos del SGR de la Contraloría General de la República calculó el impacto sobre el presupuesto general de regalías al cierre del bienio 2015-2016.

• • 3 www.minhacienda.gov.co – Documento Técnico Ingresos SGR 2016-2019

4 <http://www.preciopetroleo.net/precio-petroleo-> Sondeo Reuters 33 analistas. Bloomberg – mayo 31 de 2016

5 Banco de la República, <http://www.banrep.gov.co/es/resultados-mensuales-expectativas-analistas-economicos-> Mayo de 2016.

Así, los ingresos por regalías para el bienio 2015-2016 se verían reducidos en \$5,17 billones, al pasar de \$17,47 billones a \$12,29 billones (Cuadro 13).

Cuadro 13

Nueva proyección presupuesto del bienio 2015-2016 (Cifras en millones de pesos)			
Presupuesto 2015 - 2016	Presupuesto apropiado Ley 1744 de 2014	Nueva proyección	Variación
Ingreso	17.470.203	12.293.723	-5.176.480
Hidrocarburos	14.308.416	9.559.580	-4.748.837
Minería	3.161.786	2.734.143	-427.643
Gasto	17.470.203	12.293.723	-5.176.480
Funcionamiento	873.510	613.670	-259.840
Inversión	9.147.342	5.916.289	-3.231.053
FCTI	1.650.934	1.162.503	-488.431
FDR	2.998.563	1.629.335	-1.369.228
FCR	4.497.845	3.124.452	-1.373.393
Asignaciones Directas	1.874.102	1.917.504	43.402
Río Grande Magdalena	87.351	61.501	-25.850
Ahorro	5.487.898	3.784.759	-1.703.139
F AE	3.836.964	2.622.256	-1.214.708
FONPET	1.650.934	1.162.503	-488.431

Fuente: Estimaciones realizadas por CGR Grupo Control Fiscal Macro de Regalías - Modelo Financiero.

En el caso de las asignaciones directas se presentaría un incremento en \$43.402 millones, explicado en que los ingresos de 2015 (\$7,03 billones) incluyen recaudos de regalías causadas en vigencias anteriores que al parecer benefician a las asignaciones directas.

Los ingresos proyectados para 2016 serían de **\$5,26 billones**; cifra superior a la suma del recaudo del FONPET, FDR, FCR, FCTI y Asignaciones Directas del año 2015 que fue de **\$5,17 billones**. (Cuadro 13). En consecuencia, no se cumpliría la condición de desahorro del FAE, prevista en la Ley 1530 de 2012, a fin de compensar reducciones en el presupuesto de inversión. Lo cual, en el escenario de grandes excedentes de liquidez que tiene el SGR, como se ha mostrado a lo largo de este informe, no debería ser objeto de preocupación.

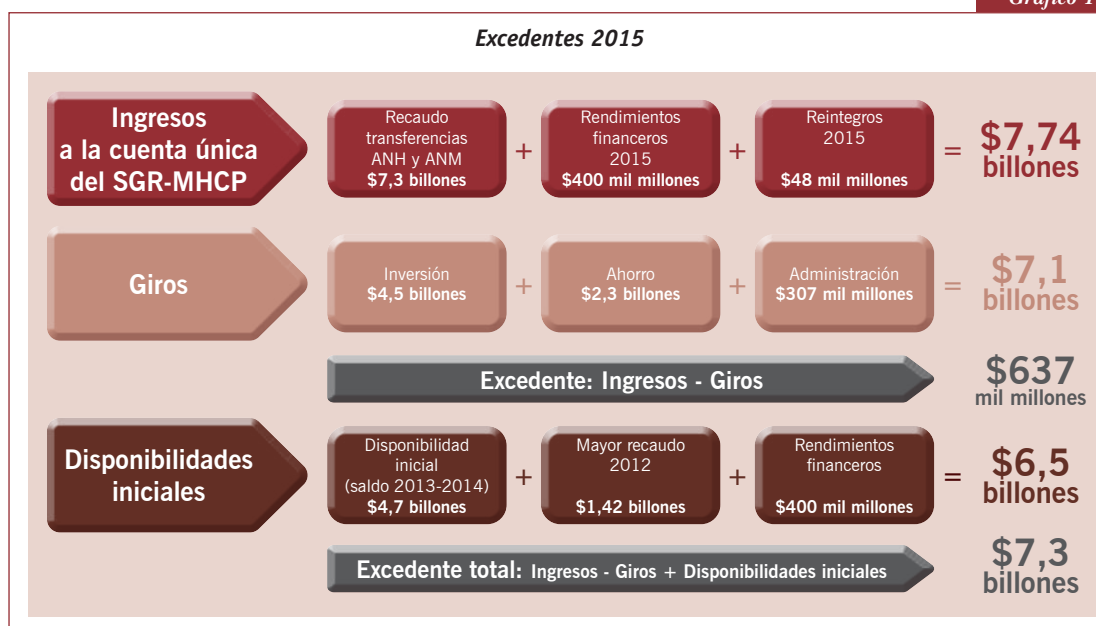
Ahora bien, el asunto en este punto es analizar la conveniencia o no de desahorrar recursos del FAE, toda vez que el Legislador podría optar de nuevo por un desahorro extraordinario, como ocurrió cuando se aprobó el presupuesto del bienio 2015-2016. Esto impone que se discuta el alcance e impacto del FAE para contrarrestar la desaceleración económica; es decir su utilidad como herramienta de una política contracíclica. Igualmente exige evaluar la eficiencia y eficacia del uso de los recursos de regalías en las regiones. Este último tema se aborda en el capítulo 2 de este informe.

Nota metodológica

El objetivo de este informe es calcular el excedente de liquidez del SGR a diciembre de 2015 y dar cuenta del estado de la ejecución de los recursos del sistema. Las cifras incluyen todos los recursos disponibles del sistema en dicho año. Esto quiere decir: las transferencias de las Agencias al MHCP, por valor \$7,3 billones; los rendimientos financieros que fueron incorporados al presupuesto del bienio 2015-2016, por \$400 mil millones; así como los recursos disponibles en caja a diciembre de 2014, que no fueron girados por el MHCP a los distintos beneficiarios y órganos del SGR y el mayor recaudo que tuvo lugar en 2012, ambos incorporados al presupuesto del bienio 2015-2016, por valor de \$6,5 billones. A los recursos disponibles se les restan los giros que realizó el MHCP a los órganos y beneficiarios del SGR durante el año 2015, por valor de \$7,1 billones.

El cálculo del balance fiscal de 2015 para el sector público consolidado, que presenta la CGR en el Informe sobre la Situación de las Finanzas del Estado 2015, a diferencia de este informe no incluye los \$6,5 billones que corresponden a la disponibilidad inicial, es decir el saldo pendiente de girar por el MHCP a diciembre de 2014 y el mayor recaudo de 2012. El cálculo del mencionado informe incluye: Las transferencias de las Agencias al MHCP y los rendimientos financieros incorporados al presupuesto del bienio, que ascienden a \$7.7 billones, cifra de la cual se deducen los giros realizados por el MHCP, del orden de \$7,1 billones. El resultado del excedente para el año 2015 es de \$673,7 mil millones. Si se adicionan a este valor, el monto de los recursos incorporados al presupuesto del bienio 2015-2016, como disponibilidad iniciales o saldos por girar de las vigencias anteriores, por valor de \$6,5 billones, se obtiene un total de excedentes de liquidez de alrededor de \$7,3 billones (Gráfico 11).

Gráfico 11



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del MHCP y del DNP.

Capítulo II

Resultados de la inversión de regalías a diciembre de 2015

De acuerdo con la Constitución Política del país, los recursos de inversión de las regalías deben dirigirse al financiamiento de proyectos que contribuyan al desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales. El Acto Legislativo 05 de 2011, que modificó el régimen de regalías, creó el FCTI, el FDR, y el FCR, que junto con las asignaciones directas constituyen los mecanismos mediante los cuales se financian los proyectos de inversión.

Para facilitar la canalización de los recursos hacia el cumplimiento de los propósitos constitucionales, la Ley 1530 de 2012, reglamentaria del Sistema General de Regalías, definió objetivos particulares para cada uno de los Fondos de inversión creados y para las asignaciones directas.

- El Fondo de Desarrollo Regional promueve “mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, acordados entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en el marco de los esquemas de asociación que se creen” (artículo 33, Ley 1530 de 2012).
- El Fondo de Ciencia, Tecnología e Información busca “incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general” (artículo 29, ley 1530 de 2012).
- El Fondo de Compensación Regional está destinado a “financiar proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades más pobres del país”. (art. 34, ley 1530 de 2012).
- Las asignaciones directas se encaminan a financiar “proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales”, aplicando “principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con el fin de evitar la duplicidad de inversiones entre los niveles de gobierno” (art. 40, Ley 1530 de 2012).

La Ley 1530 dispuso, además, que los recursos de inversión se estructuraran como proyectos debidamente formulados, en términos de pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y articulación con los planes y políticas locales y nacionales.

Los proyectos son presentados por las entidades territoriales, como beneficiarias o receptoras de la inversión de las regalías, ante los OCAD creados como instancia decisoria de la viabilización, priorización y aprobación de los proyectos. Éstos cuentan con la participación de autoridades del nivel nacional y territorial, limitando en parte la alta discrecionalidad que en el pasado tuvieron los entes territoriales para asignar los recursos.

En este capítulo se presenta una evaluación del comportamiento de la inversión de las regalías a partir de algunos indicadores, que comparan el resultado a diciembre de 2015 respecto de la situación observada a diciembre de 2014, así:

- La eficiencia en la ejecución de la inversión se mide a través de: i) la relación entre los compromisos, es decir la contratación, y los recursos distribuidos para inversión; ii) el porcentaje de proyectos terminados; iii) el porcentaje de aprobación de los proyectos en los OCAD y iv) el porcentaje de los proyectos en riesgo de desaprobación.
- La pertinencia del gasto se analiza a partir de la distribución de los proyectos entre los diferentes sectores y la relación de esta distribución con dos indicadores, el costo del transporte terrestre al mercado interno y el Índice de Pobreza Multi-dimensional de los departamentos. Un indicador complementario de pertinencia es el alcance regional de los proyectos financiados con los FDR y FCTI.
- La dispersión se mide a través del valor promedio de los proyectos.
- La transparencia en la contratación se evalúa a través del porcentaje de procesos de contratación por concurso que se realizan con un único oferente, que indica el nivel de cumplimiento del principio de selección objetiva de contratistas.

Finalmente, se presentan los resultados de las auditorías realizadas por la CGR a los proyectos de inversión, en particular las incidencias de carácter fiscal, que permiten identificar los problemas que están afectando la ejecución de las regalías en los departamentos y municipios, y que ponen en riesgo el logro de los objetivos de política pública que la Constitución y la ley le asignaron a los recursos de regalías.

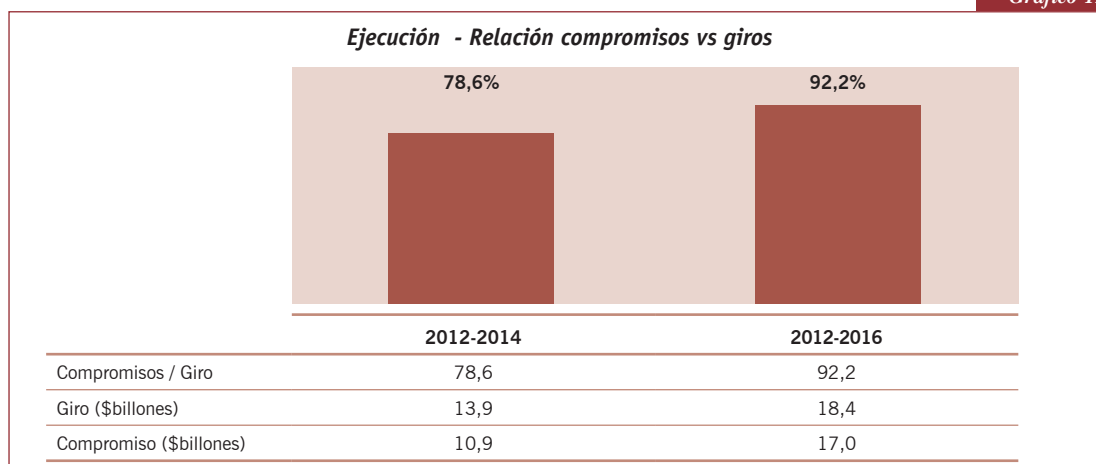
Eficiencia

Entre 2012 y 2015 los recursos de regalías para inversión ascendieron a \$23,6 billones y los giros del MHCP fueron de \$18,4 billones, para un saldo pendiente de giro por \$5,3 billones, lo que significa que se ha girado el 80% de los recursos que el SGR ha distribuido para inversión en dicho período. Los proyectos aprobados ascendieron a \$20,2 billones a diciembre de 2015.

Compromisos/giros

Entre 2012 y 2015, las entidades beneficiarias y ejecutoras de la inversión de regalías comprometieron, a través de la realización de contratos, recursos por valor de \$17,2 billones, es decir el 92,2% de los giros. Este porcentaje es más alto que el registrado a diciembre de 2014, cuando se había comprometido el 78,6%. En este resultado incide, como se señaló en el primer capítulo de este informe, que a partir de 2015 los giros de los fondos del SGR se realizan cuando empiezan los procesos de contratación en las distintas entidades. Sin embargo, es claro que en 2015, último año de los gobiernos locales, aumentó significativamente la contratación, cerca de \$6 billones entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015, valor que corresponde no sólo a los recursos que giró el MHCP en 2015, sino a aquellos que tenían en caja las distintas entidades (Gráfico 12).

Gráfico 12



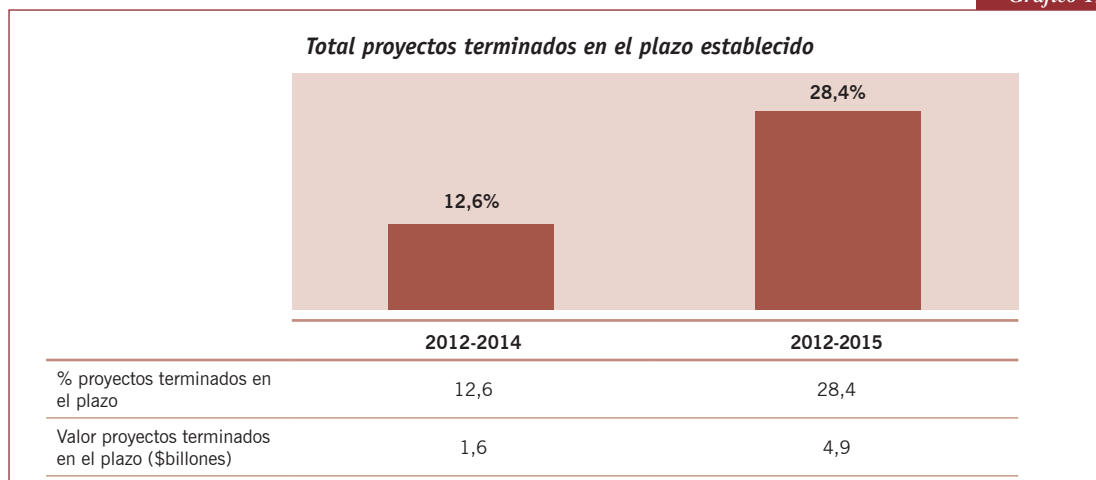
Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con base en datos del DNP y MHCP.

Proyectos terminados

El valor de los proyectos terminados aumentó a diciembre de 2015 al pasar de \$1,5 billones a diciembre de 2014 a \$4,3 billones en total. El número de proyectos terminados a diciembre de 2015 fue de 3.995.

El SGR está diseñado para que los proyectos se formulen a mediano o incluso largo plazo. Por eso el indicador – valor de los proyectos terminados/valor de los proyectos aprobados - se construyó con relación a los proyectos que tenían como plazo de terminación diciembre de 2015, y se comparó con el mismo indicador a diciembre de 2014. El valor de los proyectos que debían culminar en diciembre de 2015 era de 17,3 billones. El Gráfico 13 muestra que el porcentaje de los proyectos terminados en el plazo establecido aumentó al pasar de 12,6% en 2014 a 28,4% en 2015. Sin embargo este porcentaje es muy bajo, dado que debería ser cercano al 100%.

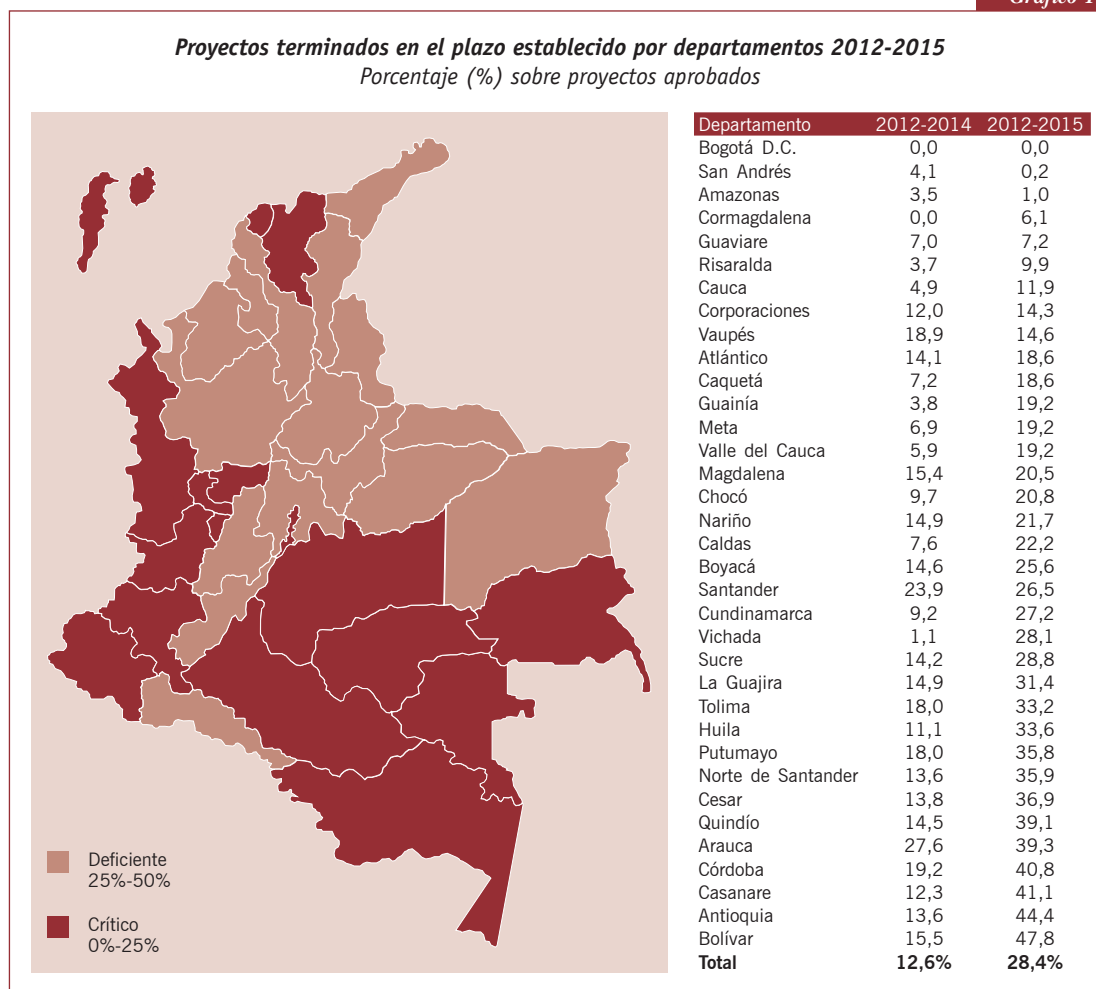
Gráfico 13



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

Los departamentos que presentan los porcentajes de proyectos terminados más altos son, Bolívar, Quindío, Antioquia, Córdoba, Casanare, Arauca, Norte de Santander, Huila, Tolima, La Guajira y Cesar (Gráfico 14).

Gráfico 14

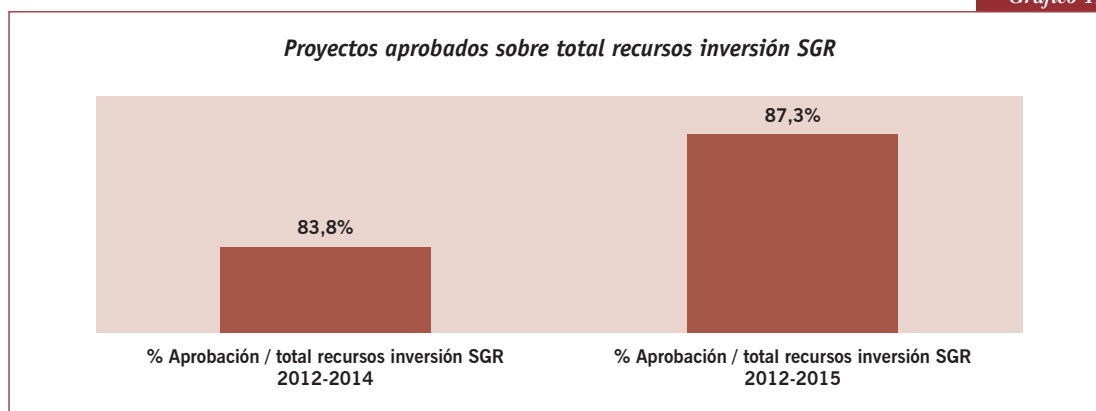


Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

Porcentaje de proyectos aprobados

De los recursos disponibles para inversión por valor de \$23,6 billones a diciembre de 2015, los proyectos aprobados sumaron \$20,2 billones. La aprobación de proyectos durante el año 2015 fue alta, al sumar \$5,2 billones, para un crecimiento del 35,4%, respecto del valor registrado a diciembre de 2014. A esta fecha el porcentaje de proyectos aprobados sobre el total de recursos disponibles para inversión era de 83,8%, mientras que a diciembre de 2015 ascendió a 87,3% (Gráfico 15).

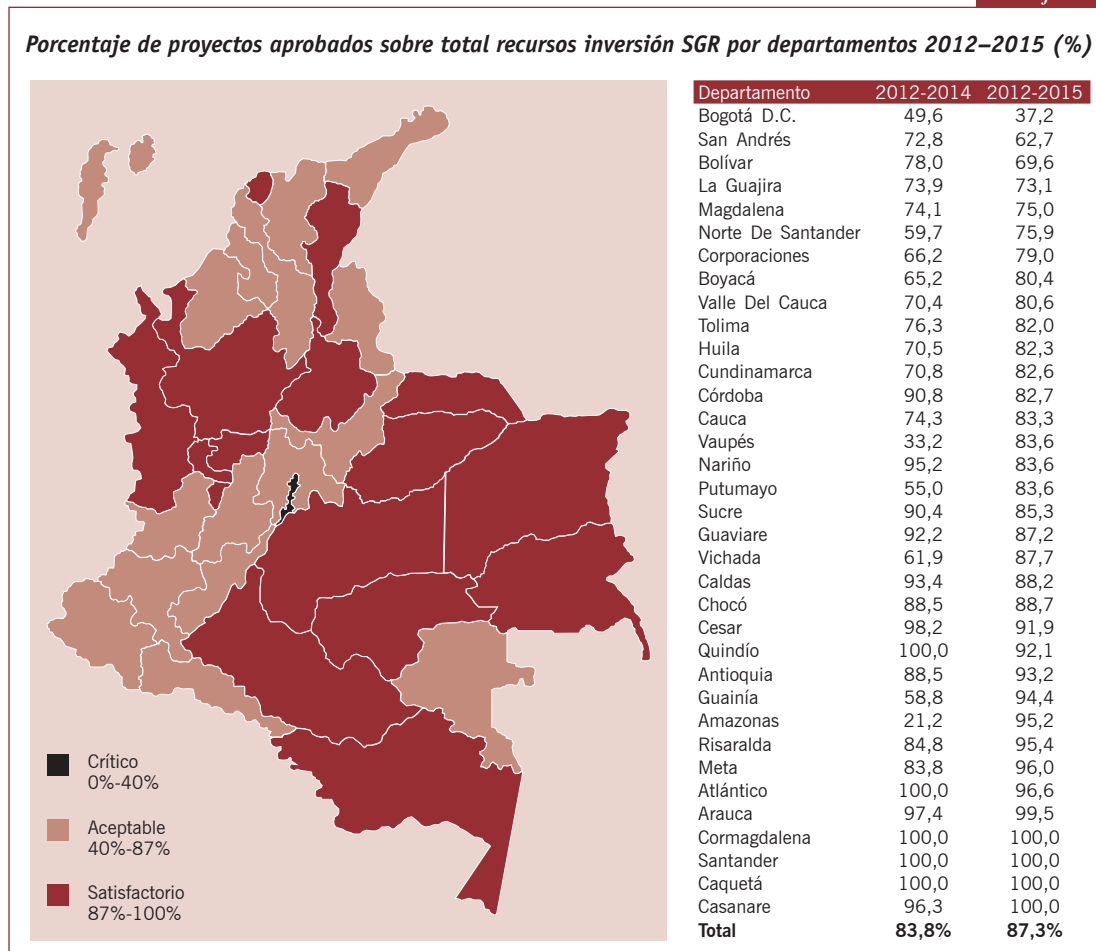
Gráfico 15



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

Los Departamentos más dinámicos en aprobación de proyectos, que venían de registrar porcentajes muy bajos a diciembre de 2014, fueron Amazonas, Guainía, Vichada, Putumayo y Vaupés. Los departamentos que registran los más altos porcentajes de aprobación de proyectos sobre el total de los recursos son Casanare, Caquetá, Santander, Arauca, Atlántico, Meta, Risaralda, Amazonas, Guainía (Gráfico 16).

Gráfico 16



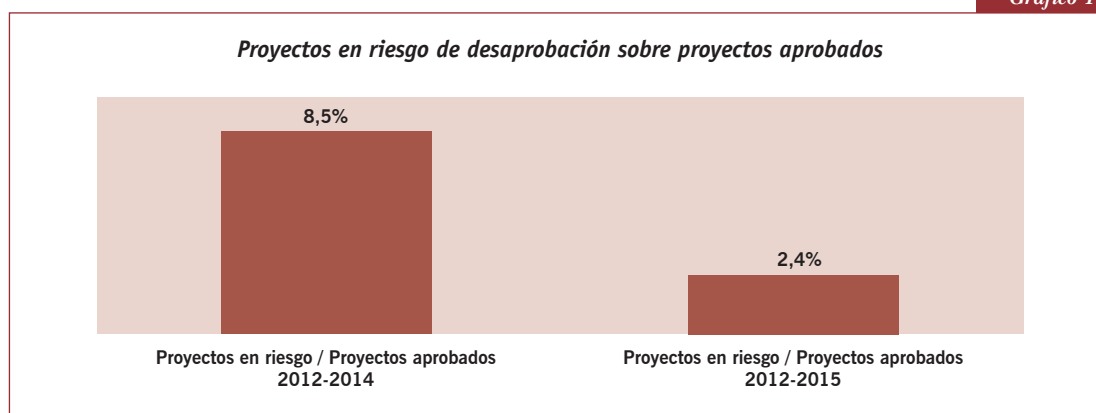
Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

Hay departamentos que disminuyeron el porcentaje de aprobación de proyectos y además registran los niveles más bajos: Bogotá, San Andrés, Bolívar y La Guajira.

Proyectos en riesgo de desaprobación

Los proyectos en riesgo de desaprobación, es decir aquellos que no han iniciado ejecución pasados seis meses o más desde su aprobación, disminuyeron en 2015, al sumar \$492,5 mil millones, alrededor del 2,4% de los proyectos aprobados. A diciembre de 2014 este porcentaje era de 8,5%, más de \$1,2 billones (Gráfico 17).

Gráfico 17



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

Los departamentos que registran un porcentaje especialmente alto del valor de proyectos en riesgo de desaprobación son Vaupés y San Andrés.

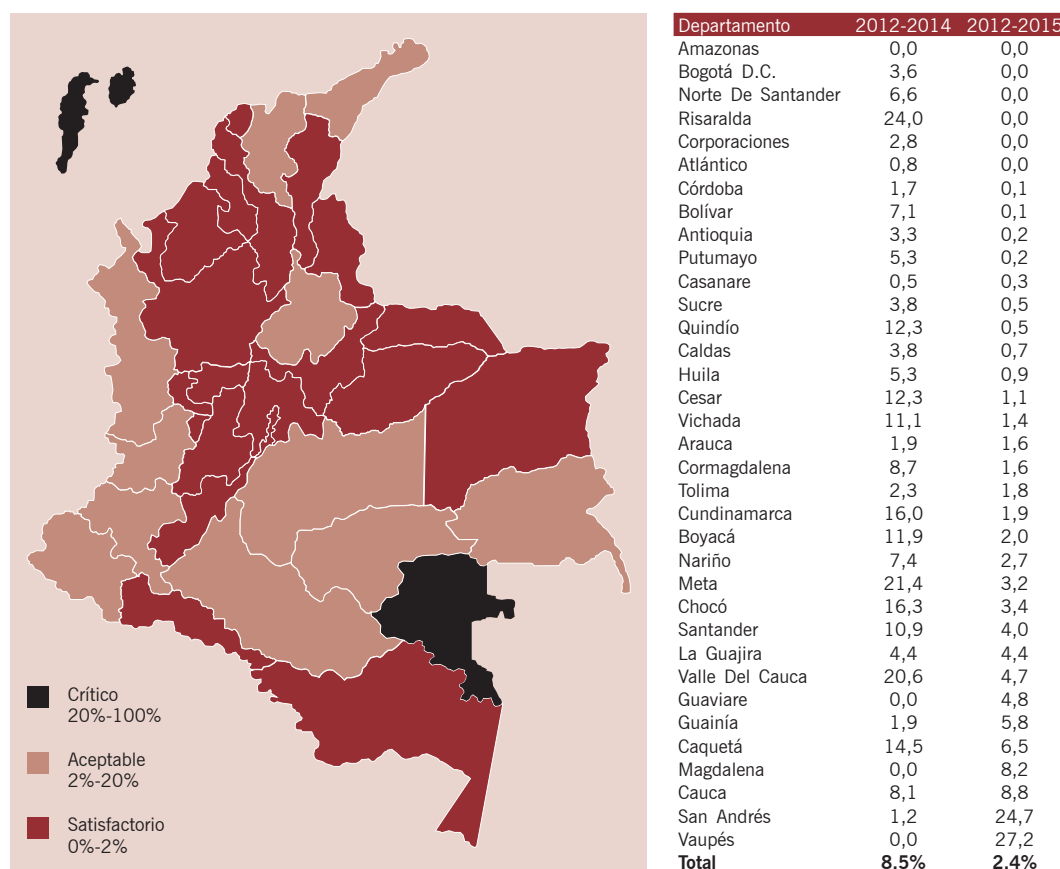
Por encima del promedio nacional de 2,5% están los departamentos de Cauca, Caquetá, Guainía, Guaviare, Valle del Cauca, La Guajira, Santander, Chocó, Meta y Nariño. Respecto de la situación presentada a diciembre de 2014, hubo significativas reducciones del valor de proyectos en riesgo de desaprobación en Caquetá, Valle del Cauca, Santander, Meta y Chocó (Gráfico 18).

De este conjunto de indicadores se puede concluir que la eficiencia de la ejecución de la inversión del SGR mejoró en 2015, en cuanto aumentó el porcentaje de compromisos sobre la inversión; igualmente hubo en 2015 mayor dinamismo en la aprobación de proyectos, al tiempo que disminuyó el valor de los proyectos en riesgo de desaprobación y aumentó el valor y el porcentaje de los proyectos terminados.

Sin embargo, los indicadores de eficiencia están lejos aún de considerarse óptimos. En particular es crítico el retraso en la terminación de proyectos, puesto que esto significa que la población no se ha beneficiado de los recursos de regalías. De los \$23,5 billones de recursos del SGR distribuidos para inversión, sólo el 18,2% se ha traducido en bienes y servicios para la población y los territorios. La inmensa mayoría de los proyectos no están terminados.

Gráfico 18

Porcentaje de proyectos en riesgo de desaprobatión sobre proyectos aprobados por departamentos 2012-2015 (%)



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

Distribución sectorial de los proyectos y pertinencia

Las regalías deben contribuir a la equidad social y a la disminución de la condiciones de pobreza, así como también al desarrollo y competitividad de los territorios, para favorecer la convergencia regional. Así las cosas, los proyectos que priorizan los departamentos y municipios deberían estar dirigidos a atender las necesidades más apremiantes de la población, y a fortalecer el desarrollo regional a través de iniciativas que logren integrar varias entidades territoriales alrededor de intereses comunes de significativo impacto.

En informes anteriores (CGR, Balance del Sistema General de Regalías, 2012-2014, Expectativas y realidades, noviembre de 2015), la CGR clasificó la inversión en dos grandes grupos: inversión social e inversión en desarrollo y competitividad, como se muestra en el Cuadro 14.

Cuadro 14

Clasificación de la inversión de los recursos de regalías según sectores

Sectores	Inversión social	Inversión en desarrollo y competitividad
	Educación	Transporte
	Salud y protección social	Ciencia y tecnología
	Vivienda	Agricultura y desarrollo sostenible
	Agua potable y saneamiento básico	Minas y energía
	Inclusión social y reconciliación	Comercio, industria y turismo
	Cultura, recreación y deporte	Otros sectores*

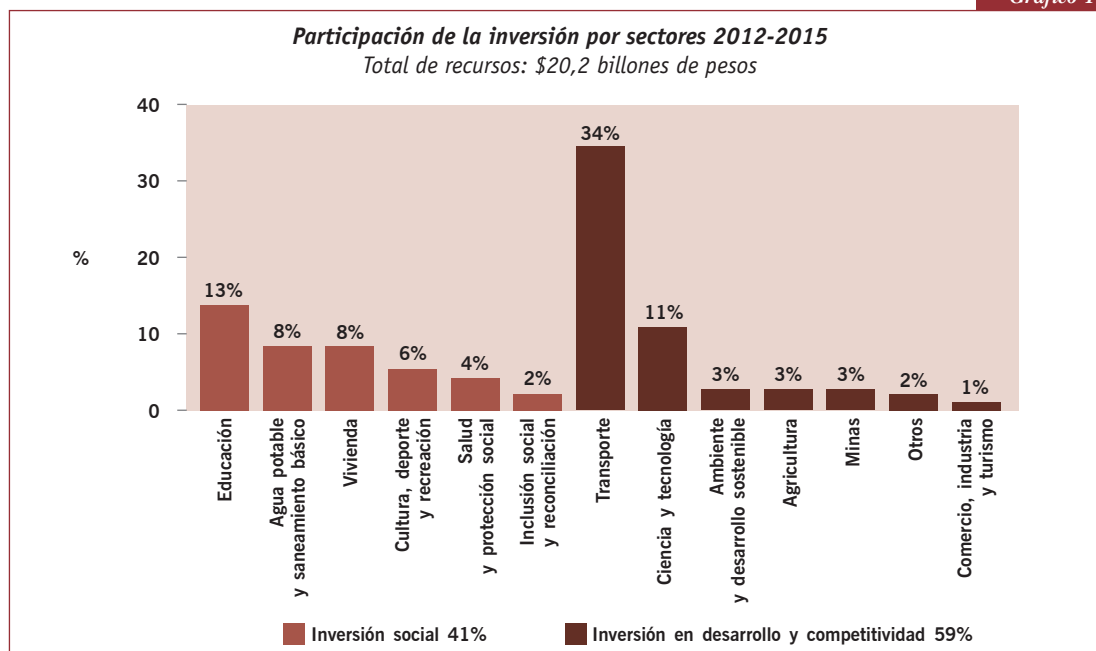
Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos DNP y DANE.

*Otros sectores incluye: Defensa, comunicaciones, estadística, interior, relaciones exteriores, justicia e inflexibilidades.

La distribución sectorial de los proyectos no cambió respecto de la registrada a diciembre de 2014. Aproximadamente el 40% del valor de los mismos se destina a sectores clasificados como inversión social (educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico, cultura, recreación y deporte); y el 60% a sectores agrupados bajo la categoría de inversión de desarrollo y competitividad (transporte, ciencia y tecnología, agricultura y desarrollo sostenible, minas y energía, comercio, industria y turismo, demás sectores).

El sector que representa el mayor porcentaje de la inversión de regalías continúa siendo transporte (34%) especialmente vías secundarias y urbanas. Le siguen educación con el 13%, cuyo gasto se dirige fundamentalmente a proyectos de obra pública; y ciencia, tecnología e innovación (11%); los proyectos de vivienda y agua potable y saneamiento básico, en conjunto, representan el 16%. Los proyectos de cultura, recreación y deporte tienen un porcentaje de 6% (Gráfico 19).

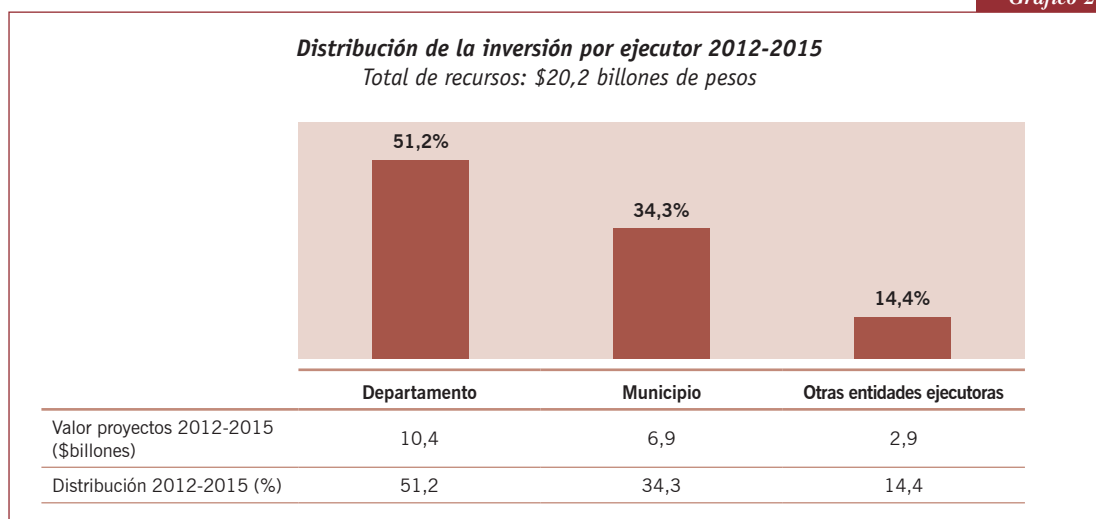
Gráfico 19



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

La mayor parte de la inversión es ejecutada por los departamentos y municipios que son los beneficiarios o receptores de estos recursos, con el 51% y el 34%, respectivamente (Gráfico 20). Sin embargo, la Ley 1530 de 2012 en el artículo 28 establece entre las funciones de los OCAD la de designar ejecutores de los proyectos, que son entidades públicas del nivel descentralizado de las entidades territoriales, especialmente de los departamentos, o del orden nacional como el Banco Agrario, el Sena, la Universidad Nacional, entre otros. Este grupo de entidades ejecuta el 14% de los recursos de inversión, especialmente proyectos de agua potable y saneamiento básico, vivienda, transporte y ciencia y tecnología.

Gráfico 20



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

Como se observa en el Cuadro 15, en los departamentos es más alto el porcentaje de proyectos correspondientes a sectores agrupados en la categoría desarrollo y competitividad (63%), que el de aquellos asociados a gasto social (37%). Mientras que en los municipios, beneficiarios de regalías directas y del 40% del FCR, la participación de proyectos agrupados como gasto social es más alta (49%). Esto sugiere cierto nivel de especialización en el tipo de proyectos que priorizan municipios y departamentos, puesto que en cabeza de estos últimos están los recursos del FDR, FCTI que tienen como propósito contribuir a mejorar la competitividad y la capacidad científica y tecnológica de las regiones.

Las entidades ejecutoras, distintas de los departamentos y municipios, están más especializadas en la ejecución de proyectos agrupados en la categoría de desarrollo y competitividad, en buena medida porque, en el caso de los proyectos del FCTI, el OCAD ha designado ejecutores como las universidades públicas, Findeter y Corpoica, entre otros.

Cuadro 15

Distribución de la inversión por tipo de entidad y por sector				
Tipo de Inversión	Sectores	Departamento %	Municipios %	Otras entidades ejecutoras %
Inversión en desarrollo y competitividad		63	51	63
	Agricultura	5	2	0
	Ambiente y desarrollo sostenible	2	4	8
	Ciencia y tecnología	17	1	17
	Comercio, industria y turismo	1	1	2
	Minas y energía	2	3	7
	Otros sectores	2	3	1
	Transporte	34	38	28
Inversión social		37	49	37
	Agua potable y saneamiento básico	4	10	18
	Cultura, deporte y recreación	4	11	4
	Educación	17	11	2
	Inclusión social y reconciliación	2	3	1
	Salud y protección social	5	3	4
	Vivienda	6	10	9
Total		100	100	100

Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy.

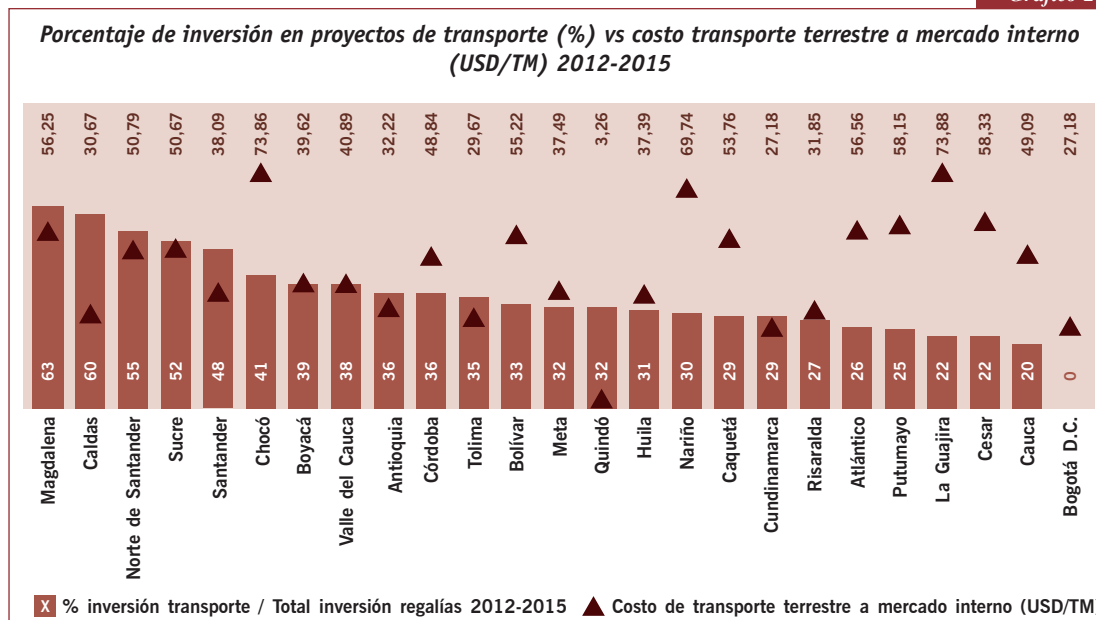
Gasto en desarrollo y competitividad

El 59% del total de recursos de inversión se dirige a proyectos agrupados bajo la categoría de desarrollo y competitividad, la mayoría son de transporte (34%) y de ciencia y tecnología (11%).

Un indicador que permite aproximarse a identificar las necesidades en materia de vías a nivel departamental es el costo del transporte terrestre al mercado interno, medido en dólares por tonelada (Consejo privado de competitividad, Índice Departamental de Competitividad, 2015). El Gráfico 21 relaciona este índice con el porcentaje de la inversión que destina cada departamento a proyectos de transporte.

Como se observa, La Guajira y Chocó tienen los más altos costos, seguido de Nariño, Cesar, Putumayo, Atlántico, Caquetá y Bolívar. Caldas se ubica como uno de los departamentos de menores costos, sin embargo destina alrededor del 60% de los recursos de regalías a la construcción de vías. Quindío tiene un costo sorprendentemente bajo, y destina más del 30% de los recursos a vías.

Gráfico 21

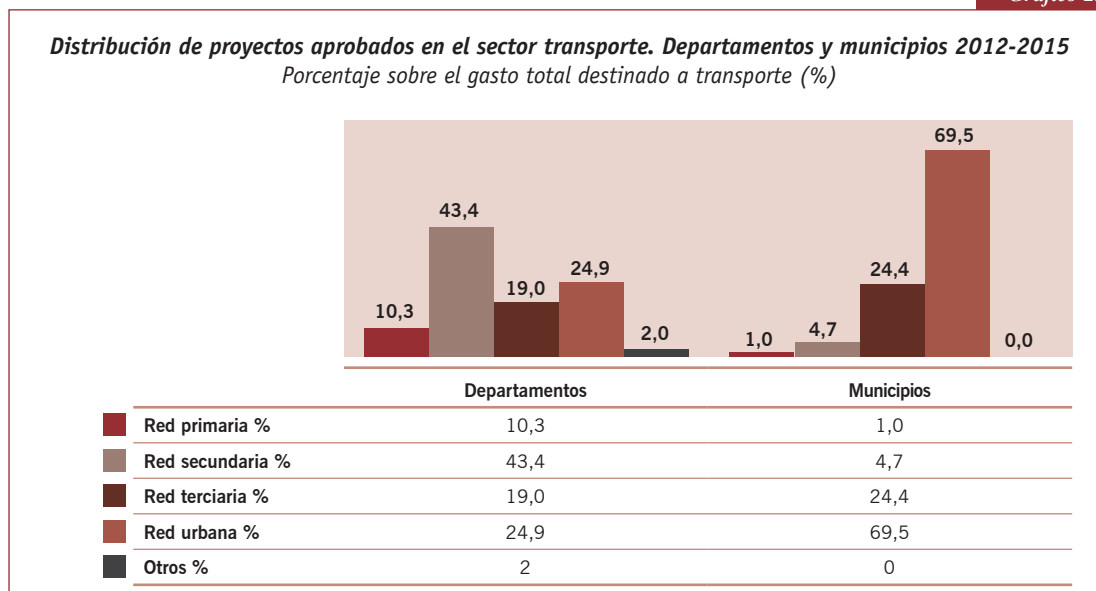


Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del Índice de Competitividad Departamental, Consejo Privado de Competitividad y del SMSCE - DNP - Gesproy.

Nota: TM = toneladas métricas.

El Gráfico 22 muestra la distribución del gasto en el sector transporte, que realizan los departamentos y los municipios. Las vías urbanas son las que se realizan en las cabeceras municipales; la red secundaria comunica a los municipios con la red primaria (conecta a los departamentos con los puertos y fronteras internacionales); las vías terciarias son las que unen las cabeceras municipales con las veredas y las veredas entre sí.

Gráfico 22



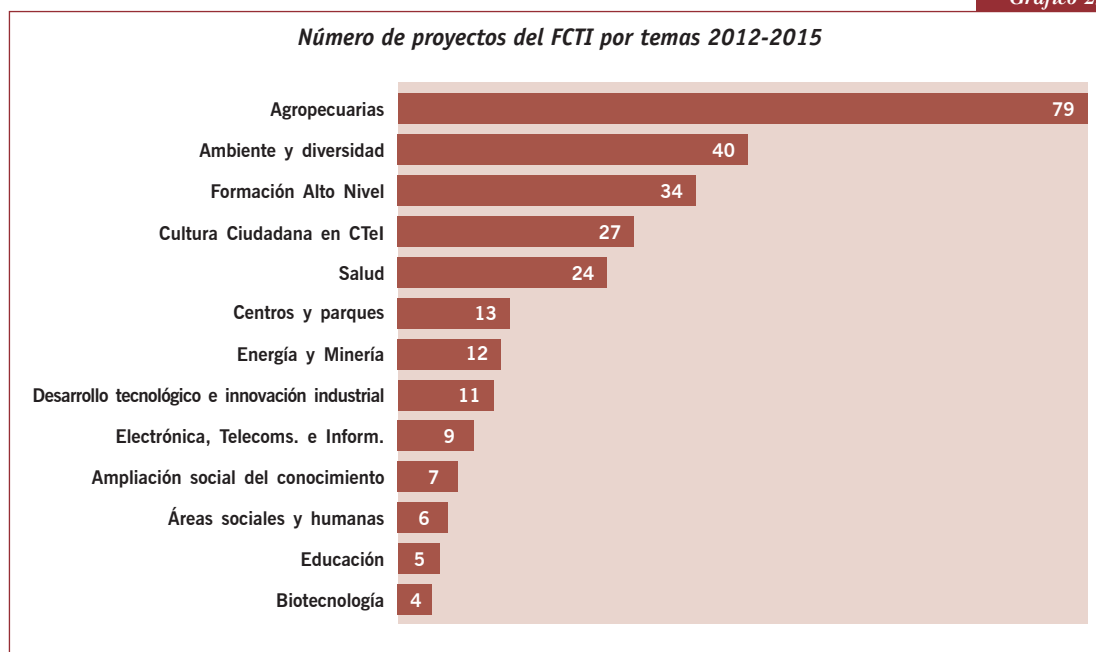
Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP - Gesproy.

Como se observa, la mayor parte del gasto de los municipios se dirige a vías secundarias (69,5%), seguido de vías terciarias (24,4%). Mientras que los departamentos, destinan el 43,4% a vías secundarias, el 24,9% a la red urbana, el 19% a red terciaria y el 10% a redes primarias. Esto muestra que hay un nivel de especialización entre unos y otros.

En documentos anteriores, la CGR ha observado que el gasto en vías terciarias es relativamente bajo, teniendo en cuenta el impacto que tienen sobre la productividad agrícola y la calidad de vida de la población rural.

El otro sector que concentra, junto con transporte, los recursos destinados a proyectos de competitividad y desarrollo es el de ciencia, tecnología e innovación, con el 11% del total de proyectos aprobados. A diciembre de 2015 se habían aprobado 271 proyectos de ciencia y tecnología por alrededor de \$2,2 billones. El 76% están en cinco temas: ciencias agropecuarias; ambiente y biodiversidad; formación de alto nivel; fortalecimiento de la cultura ciudadana en ciencia y tecnología; y programas de CTI en salud. El 24% restante está distribuido en proyectos que presentan una alta dispersión temática, como se observa en el Gráfico 23.

Gráfico 23

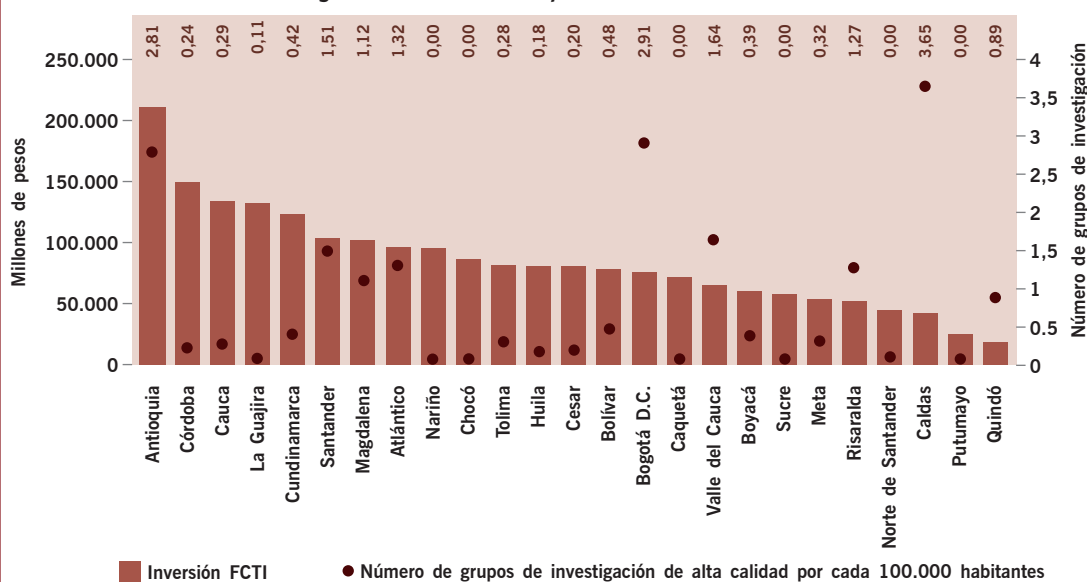


Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del SMSCE, DNP – Gesproy y Colciencias.

Los criterios determinantes de la distribución territorial de los recursos del FCTI son población, pobreza y desempleo, por lo cual no siempre hay correspondencia entre las competencias para desarrollar proyectos de ciencia y tecnología y el monto recibido por los departamentos. El Gráfico 24 muestra la relación entre los recursos de cada departamento y el número de grupo de investigación de alta calidad por cada cien mil habitantes. Así, Córdoba, Cauca, La Guajira, Nariño, Chocó, Tolima, Huila, Cesar, Bolívar, Caquetá, Sucre, Meta, Norte de Santander y Putumayo tienen menos de un grupo de investigación de alta calidad por cada cien mil habitantes, pero cuentan con importantes recursos para ciencia y tecnología (Gráfico 24).

Gráfico 24

Inversión en ciencia y tecnología por departamentos sobre inversión total regalías vs número de grupos de investigación de alta calidad por cada 100.000 habitantes



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del Consejo Privado de Competitividad, Índice de Competitividad Departamental, y del SMSCE, DNP – Gesproy.

Dado que el avance en ciencia y tecnología depende del aprovechamiento de ventajas construidas que difícilmente tienen los territorios anteriormente mencionados, la CGR ha llamado la atención sobre la necesidad de fortalecer la intervención de entidades como Colciencias para que apoyen de manera eficiente no sólo la formulación de los proyectos, sino muy especialmente la integración regional en la presentación y ejecución de los mismos.

Relación entre la distribución de la inversión social y los indicadores de pobreza

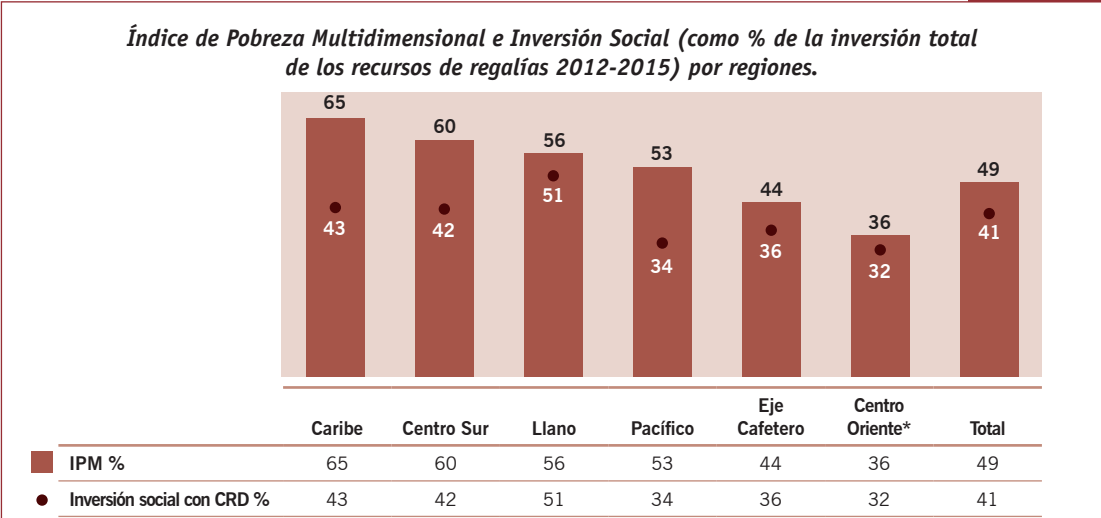
Si bien es cierto que las decisiones de viabilización, priorización, y aprobación de los proyectos son tomadas en los respectivos OCADs, no es menos cierto que los mandatarios locales son autónomos en la formulación y presentación de los proyectos hacia los sectores que ellos deseen privilegiar. Así, la distribución del gasto de los departamentos y municipios depende de las decisiones de los gobiernos territoriales.

Se analizó la distribución de la inversión de regalías, en particular el gasto asociado a la categoría de gasto social, en función de la correspondencia que guarda respecto del Índice de Pobreza Multidimensional, IPM. El IPM mide el nivel de hogares con privaciones a través de 15 indicadores y 5 dimensiones: i) condiciones educativas del hogar, ii) condiciones de la niñez y la juventud, iii) trabajo, iv) salud, y v) acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda.

Es importante precisar, que no se está estableciendo aquí una relación de causalidad entre pobreza y regalías, ni se está determinando si las condiciones de pobreza se han modificado como resultado de la inversión de regalías; se trata de evidenciar la correspondencia entre el porcentaje de gasto social que destinan los entes territoriales y las condiciones sociales y de pobreza de los territorios.

El Gráfico 25 muestra que las regiones Caribe y Pacífico, que están entre las más pobres del país, estarían destinando proporcionalmente pocos recursos para proyectos directamente relacionados con los sectores de educación, agua potable y saneamiento básico, salud, vivienda, entre otros.

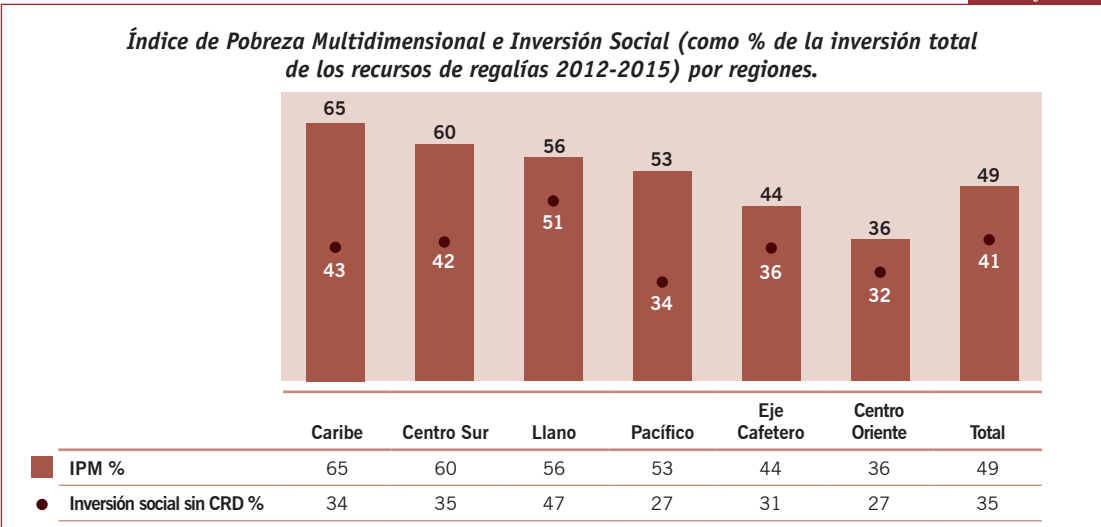
Gráfico 25



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy, DANE. * La región Centro Oriente incluye Bogotá D.C.
Nota: Incluye los proyectos de cultura, recreación y deporte (CDR).

Cuando se excluye del gasto social los proyectos de cultura, recreación y deporte que, en el caso de regalías corresponden en alta proporción a proyectos de obra pública como remodelaciones de palacios municipales, construcción de polideportivos, parques municipales, entre otros, el resultado es más crítico, puesto que en la Región Caribe y en Pacífico el porcentaje de gasto dirigido a atender necesidades básicas de la población es solamente del 34% y 27%, respectivamente. En el total nacional, al excluir los proyectos de cultura, recreación y deporte, el porcentaje de gasto social pasa de 41% a 35% (Gráfico 26).

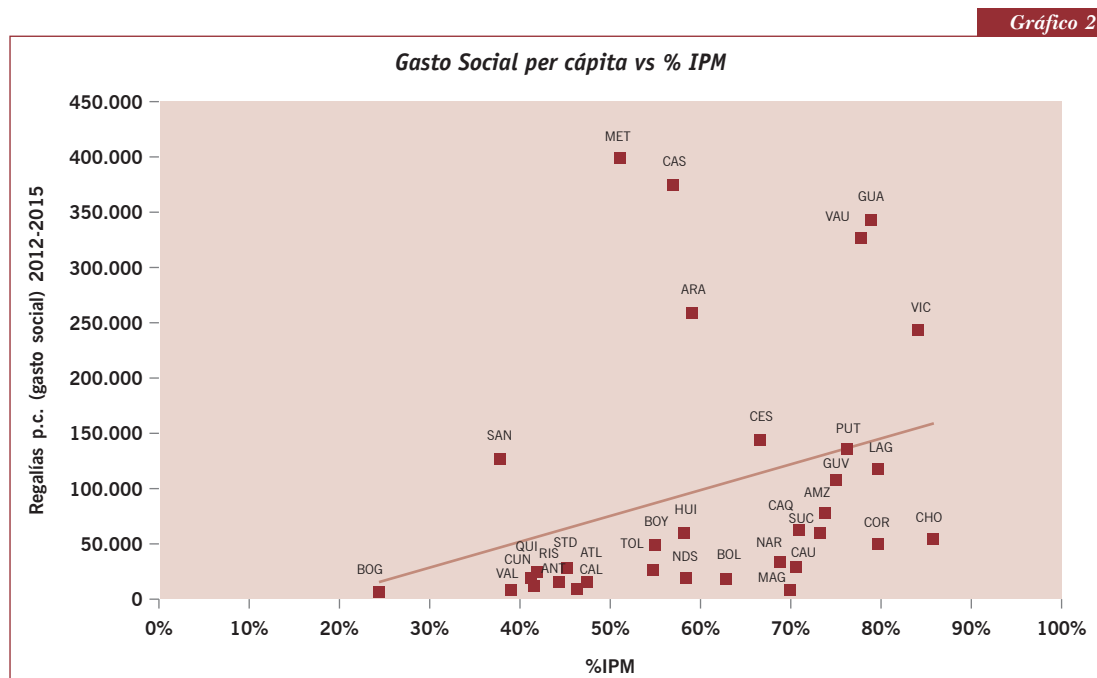
Gráfico 26



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP – Gesproy. * La región Centro Oriente incluye Bogotá D.C.
Nota: No incluye los proyectos de cultura, recreación y deporte (CDR).

Otra forma de presentar la relación entre gasto social y el IPM se ilustra en el Gráfico 27 que relaciona las regalías per cápita destinadas a los sectores agrupados bajo esta categoría con el IPM.

Se observa que los departamentos de la Región Caribe estarían destinando recursos relativamente bajos a gasto social, teniendo en cuenta que es la región que tiene los más altos niveles de población en situación de pobreza; los casos más críticos son Magdalena, Sucre, Córdoba, Bolívar y La Guajira. Otros departamentos en esta misma situación son Chocó, Nariño y Amazonas.



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP y DANE.

Nota: No incluye los proyectos de cultura, recreación y deporte.

De lo anterior, se concluye que la priorización que hacen los entes territoriales, especialmente las regiones más pobres como Caribe y Pacífico, no presenta una correspondencia fuerte con las necesidades más apremiantes de la población.

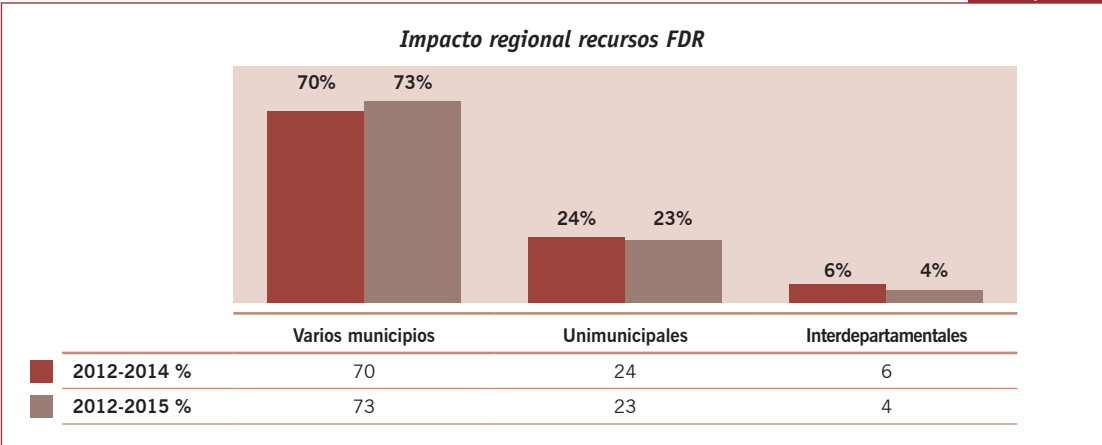
Impacto regional de los proyectos del FDR y FCTI

La Ley 1530 de 2012 establece que los recursos del FDR y del FCTI se deben destinar a financiar proyectos de impacto regional, definidos como aquellos que integran más de un departamento o varios municipios. Esta condición se establece en función del objetivo que tienen los recursos de regalías de fortalecer la equidad regional a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes, priorizando grandes proyectos de desarrollo.

La conclusión es que los proyectos del FDR y de FCTI no son pertinentes desde el punto de vista del impacto regional, ya que los proyectos interdepartamentales son escasos en ambos casos: apenas representan el 4% del valor total en el FDR y el

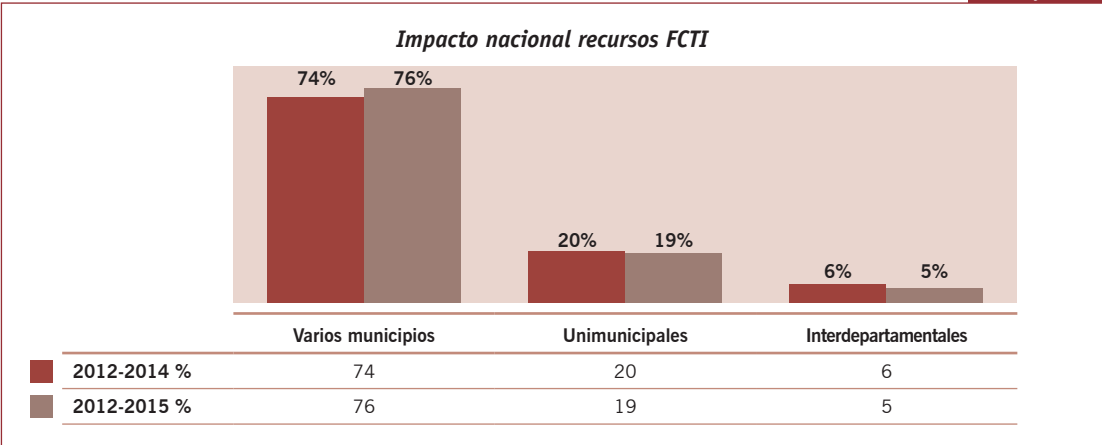
5% en el FCTI. Mientras que los departamentos destinan buena parte de los recursos a proyectos que se localizan en un solo municipio, en contravía de lo que establece la ley: el 22% del valor de los proyectos del FDR y el 19% de los del FCTI. No hay cambios significativos en estos indicadores, respecto de la situación observada a diciembre de 2014. (Gráficos 28 y 29).

Gráfico 28



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP.

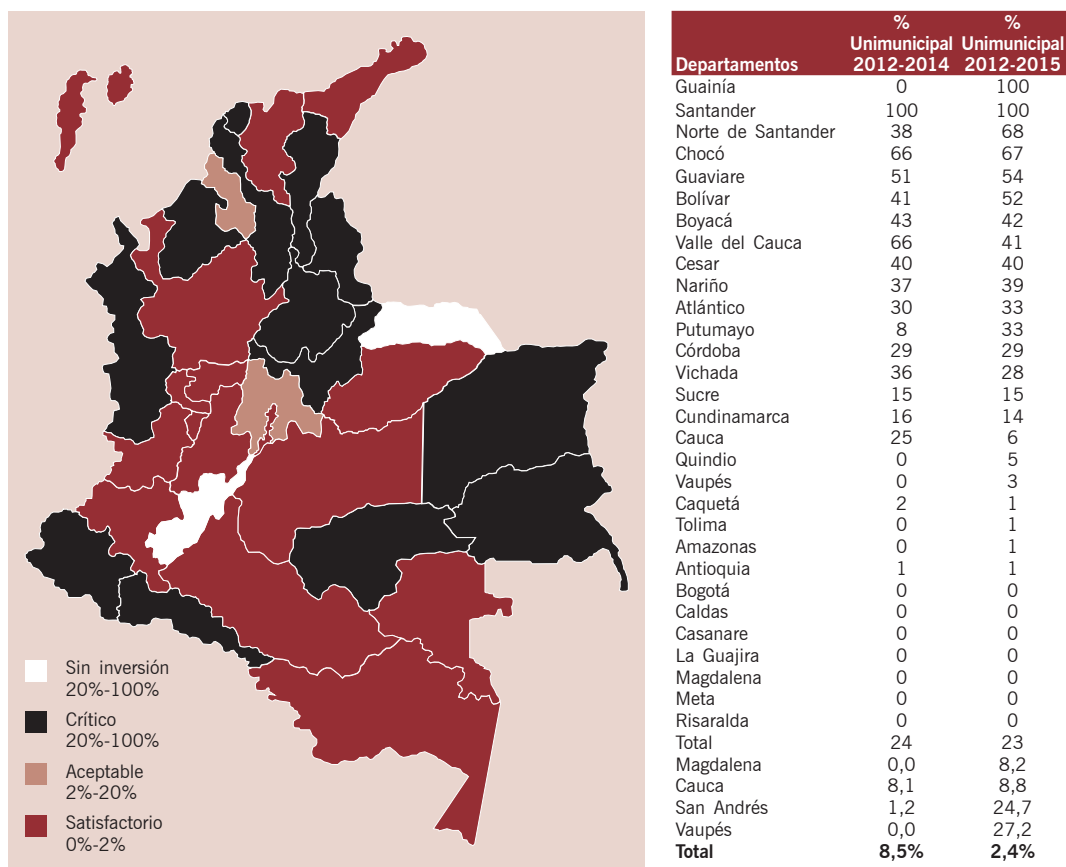
Gráfico 29



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP.

En el caso del FDR los departamentos que destinan los porcentajes más altos de los recursos a proyectos localizados en un solo municipio son: Santander, Norte de Santander, Chocó, Guaviare, Bolívar, Boyacá, Valle del Cauca, Cesar, Nariño, Atlántico, Putumayo, Córdoba y Vichada (Gráfico 30).

Gráfico 30

FDR - Porcentaje valor de proyectos unimunicipales por departamento sobre valor total proyectos 2012-2015

Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP.

Entre tanto los proyectos interdepartamentales del FDR apenas son 13 en todo el país. Además del proyecto para el mantenimiento y recuperación de la navegabilidad del Río Magdalena, que lidera Cormagdalena, los demás proyectos interdepartamentales corresponden a los recursos de Bogotá Cundinamarca, Casanare, Valle del Cauca, Antioquia, Vichada, Norte de Santander.

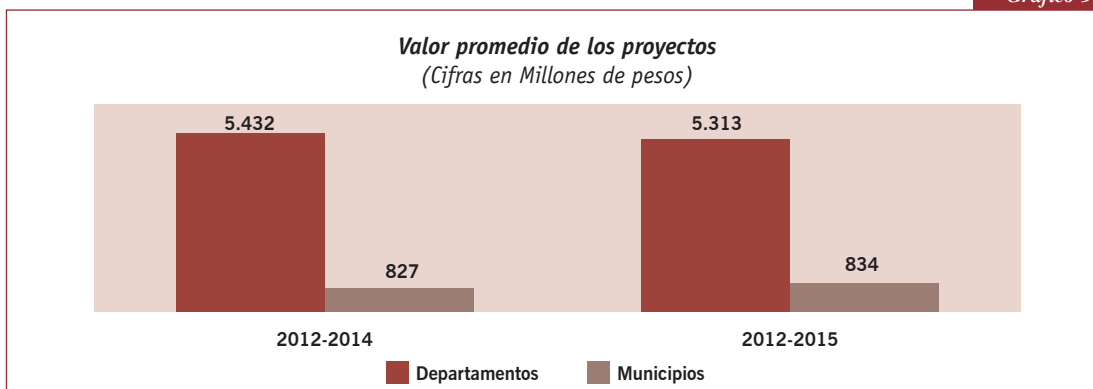
En este sentido, para la CGR continúa siendo crítico que el alcance regional de los proyectos financiados con los recursos tanto del FDR como del FCTI, que debería ser un rasgo diferenciador por excelencia, no se esté logrando. Los departamentos no están aprovechando la oportunidad de ejercer el liderazgo en el desarrollo de su territorio y en el desarrollo regional, a través de la presentación de proyectos orientados al fortalecimiento de la competitividad y el cierre de brechas regionales, sino que por el contrario, los están dispersando en pequeños proyectos de impacto local.

Valor promedio de los proyectos de inversión

Uno de los problemas del manejo de las regalías en las entidades territoriales ha sido la tendencia a atomizar los recursos, en proyectos pequeños de bajo impacto. El indicador proxy de atomización que se adoptó es el valor promedio de los proyectos. La comparación de los resultados entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015 muestra que el valor promedio bajó ligeramente (Gráfico 31).

El valor promedio de los proyectos de los municipios subió ligeramente al pasar de \$827 millones a \$834 millones, mientras que bajó el promedio de los proyectos que están en cabeza de los departamentos de \$5.432 millones a \$5.313 millones.

Gráfico 31



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP.

Por sectores, el valor promedio de los proyectos de vivienda, transporte y educación bajó en 2015, respecto de 2014; y subió el de los de ciencia, tecnología e innovación (Gráfico 32).

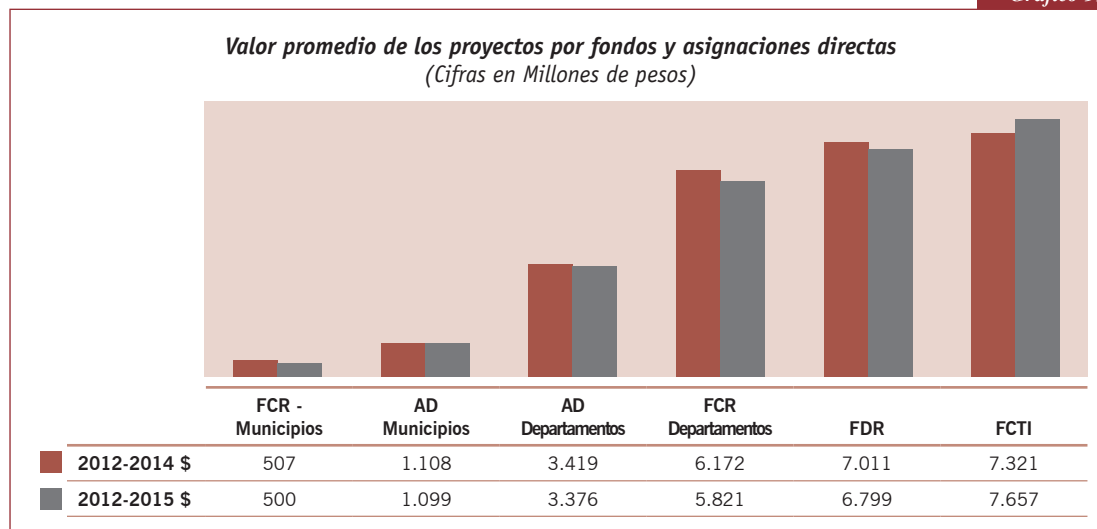
Gráfico 32



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP.

El promedio de los proyectos del FDR pasó de \$7.011 millones a \$6.799 millones y el de los del FCR60% pasó de \$6.172 millones a \$5.821 millones. Por lo cual, la tendencia en 2015 habría sido a aumentar la atomización de los recursos (Gráfico 33).

Gráfico 33



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP.

Transparencia en la contratación

Uno de los problemas centrales del manejo de las regalías en el país, que motivó en parte la modificación de su régimen, fue el uso indebido de los recursos asociado a prácticas clientelistas y de corrupción, lo cual contribuyó a que la inversión –más de 42 billones entre 1999 y 2010- en un alto porcentaje, terminara en obras inconclusas, innecesarias o de deficiente calidad, impidiendo que tales recursos se tradujeran en beneficios efectivos para la población.

Por eso, el SGR promueve prácticas de buen gobierno con el fin de mejorar la capacidad institucional de los entes territoriales, garantizar la pertinencia de los proyectos y promover la transparencia y el buen uso de los recursos, esto último a través de la creación de SMSCE y del aumento del presupuesto destinado a fortalecer el control fiscal de las regalías.

Aunque el nuevo sistema de regalías ha avanzado en transparencia –toda la inversión se realiza a través de proyectos, formulados y registrados en el DNP, a los cuales se puede hacer seguimiento a través de los sistemas de información creados para ello- la ejecución de los recursos presenta debilidades no sólo por la lentitud de la misma, como ya se presentó en la primera parte de este capítulo, sino porque en materia de contratación no se están observando plenamente los principios de la contratación pública y en particular el de selección objetiva de contratistas. Por esta razón, para la CGR los problemas de transparencia en la contratación continúan siendo significativos.

Las debilidades en la selección objetiva de contratistas se evidencian cuando los procesos de contratación directa son muy altos y, en particular, cuando la selección de contratistas bajo las modalidades de concurso se realiza con únicos oferentes; práctica generalizada en la contratación regional y en la que se realiza con recursos de regalías. El Cuadro 16 muestra que el porcentaje de la contratación directa se redujo ligeramente al pasar de 36% a diciembre de 2014 al 33% a diciembre de 2015; lo que condujo a que la contratación por concurso pasara de 64% a 67%.

Cuadro 16

Distribución de recursos por modalidad de contratación

Modalidades de contratación	2012-2014			2012-2015		
	Contratos	Valor \$ (Millones)	%	Contratos	Valor \$ (Millones)	%
Licitación pública (Ley 1150 de 2007)	3362	5.855.630	53,65	5540	9.685.683	57
Concurso de méritos (Ley 1150 de 2007)	2708	493.423	4,52	4508	806.387	4,7
Selección abreviada (Ley 1150 de 2007)	1172	593.733	5,44	1847	914.219	5,4
Mínima cuantía (Decreto 734, Decreto 1510 de 2013)	1722	29.854	0,27	3004	48.265	0,3
Subtotal concurso	8964	6.972.640	64	14899	11.454.554	67
Contratación directa (Ley 1150 de 2007)	5444	3.170.220	29,05	9481	4.208.682	24,8
Contratación con entidades sin ánimo de lucro (Decreto 777 de 1992 y art 355 de la C.P)	296	240.095	2,20	476	364.549	2,1
Entidad pública - régimen privado	1357	530.963	4,87	2919	978.450	5,8
Subtotal directa	7097	3.941.278	36	12876	5.551.681	33
Total	16061	10.913.917	100%	27775	17.006.235	100,00%

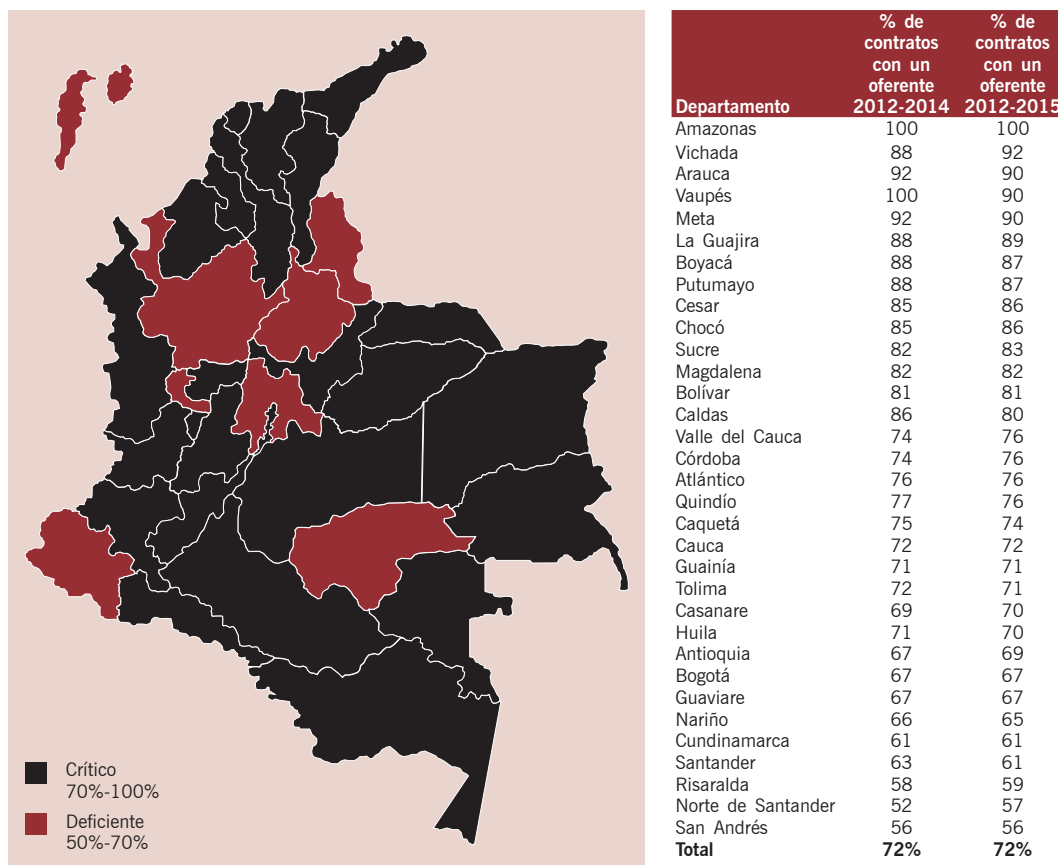
Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP.

Pese a que la contratación por concurso es preponderante, en la mayoría de los procesos de contratación hay un solo oferente (Gráfico 34). Este cálculo resulta del análisis de una muestra de 3.247 contratos, que representan el 22% del número de contratos y el 78% del valor de la contratación por concurso. En el total nacional entre 2012 y 2015 el 72% de la contratación por concurso, especialmente licitación pública y concurso de méritos, se realizó con un único oferente, porcentaje que no varió significativamente respecto del registrado hasta 2014.

Como se observa en el Gráfico 34, en todos los departamentos más de la mitad de la contratación se realiza con un oferente; mientras que hay 20 departamentos que están por encima del promedio nacional que es de por sí demasiado elevado (72%).

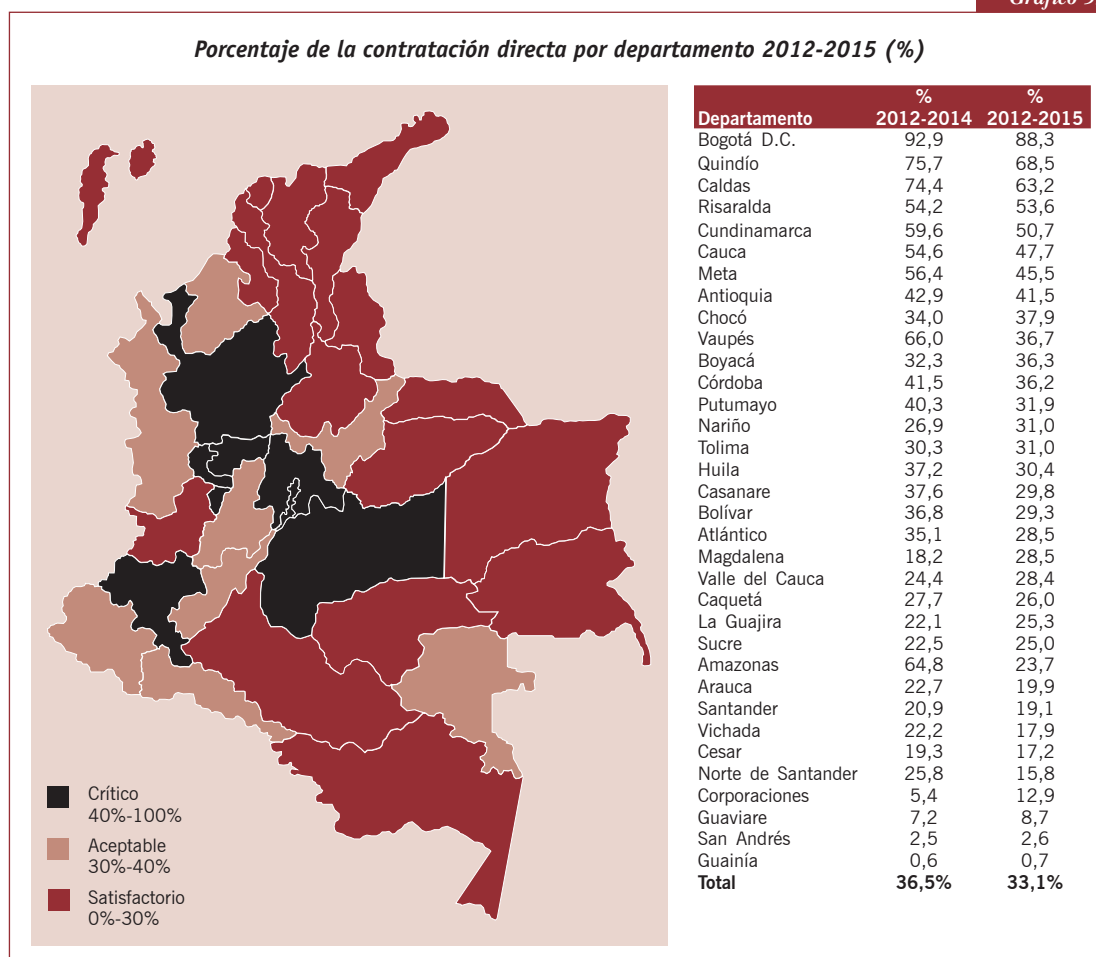
Gráfico 34

Porcentaje de la contratación por concurso (licitación, concurso de méritos y selección abreviada) que se realiza con un oferente, por departamentos 2012-2015 (%)



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP, Gesproy, SECOP.

Por su parte, el porcentaje de contratación directa sobre el total bajó en casi todos los departamentos, sin embargo continúa siendo alta en Bogotá, Quindío, Cauca, Risaralda, Cundinamarca, Meta, Antioquia, Chocó y Vaupés (Gráfico 35).



Fuente: CGR - Grupo Control Fiscal Macro de Regalías, con datos del DNP.

Resultados de las auditorías de la Contraloría General de la República

Los resultados de las auditorías adelantadas por la CGR a los recursos de regalías en las entidades territoriales, durante el año 2015, arrojaron 276 hallazgos con presunta incidencia fiscal por un valor de \$224.780 millones.

La revisión de los hallazgos permite identificar cuáles son los principales problemas que se presentan en la ejecución de los proyectos financiados con recursos de regalías (Gráficos 36 y 37). Cabe precisar que las auditorías cobijan recursos tanto del SGR como del anterior régimen de regalías que aún se sigue ejecutando.

Los principales problemas que dan origen al mayor número de hallazgos con incidencia fiscal son: baja calidad de las obras, deficiencias de interventoría, mayores valores pagados y obras inconclusas o inútiles, estas últimas son los comúnmente llamados *elefantes blancos*.

En valor, los elefantes blancos ocupan primer lugar (\$80.431 millones, para el 35,8%) seguidos de los problemas de baja calidad de las obras (24,8%), deficiencia en las

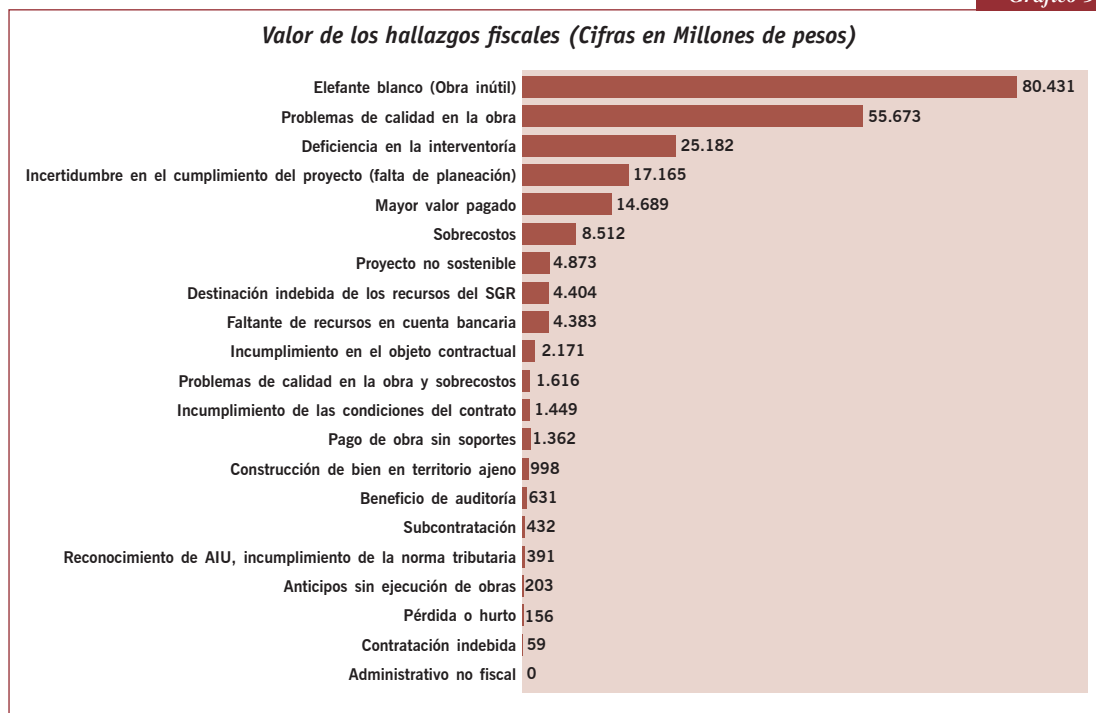
interventorías (11,2%) e incertidumbre en el cumplimiento de los productos de los proyectos (7,6%) (Gráfico 37). En general se ha observado que persisten buena parte de los problemas que han impedido que las regalías impacten efectivamente las condiciones de sociales y económicas de los territorios.

Gráfico 36



Fuente: CGR - Informes de auditoría 2015.

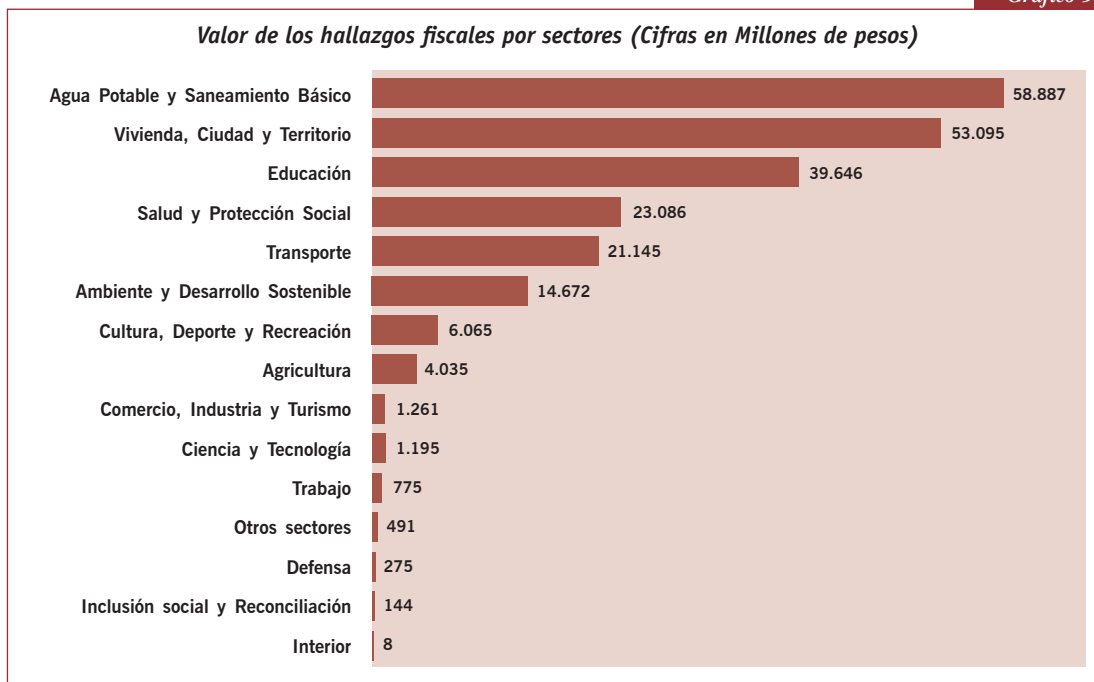
Gráfico 37



Fuente: CGR - Informes de auditoría 2015.

Por sectores, la mayor parte de los hallazgos están en agua potable y saneamiento básico (26,2%), vivienda (23,6%), educación (17,6%) y salud (10,27%), es decir los sectores altamente sensibles para la población (Gráfico 38). Le siguen, en quinto lugar, el sector de transporte (9,4%), es decir la construcción de vías.

Gráfico 38



Fuente: CGR - Informes de auditoría 2015.

Bibliografía

Banco de la República de Colombia. (2016). Encuesta mensual expectativas analistas económicos. Página oficial <http://www.banrep.gov.co>.

Banco de la República de Colombia. (2016). Series Estadísticas TRM. Página oficial <http://www.banrep.gov.co>.

Colombia Compra Eficiente (2016). Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOPI). Página oficial <http://www.contratos.gov.co/puc/buscador.html>

Comisión Rectora (2015). Resolución 1177 del 30 de Abril. Por la cual se distribuyen y asignan recursos destinados a funcionamiento del SGR para el bienio 2015-2016 y se dictan disposiciones.

Comisión Rectora (2015). Acuerdo 30 del 14 de mayo. Asigna recursos de funcionamiento del sistema general de regalías del bienio 2015- 2016, para el fortalecimiento de algunos ministerios y coldeportes y dicta disposiciones para su ejecución.

Comisión Rectora (2015). Acuerdo 31 del 14 de mayo. Por el cual se establecen los términos y condiciones para la destinación del incentivo a la producción creado por el artículo 38 de la ley 1744 de 2014

Comisión Rectora (2012). Acuerdo 005 del 25 de mayo. Por el cual se establecen los lineamientos para la administración del porcentaje asignado para el funcionamiento del SGR.

Congreso de la República de Colombia (2011). Acto Legislativo No. 05 del 18 de julio de 2011. Por el Cual se Constituye el Sistema General de Regalías, Se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones. Tumaco, Nariño.

Congreso de la República de Colombia (2012). Ley 1530 del 17 de mayo de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Bogotá, D.C.

Congreso de la República de Colombia (2012). Ley 1606 del 21 de diciembre de 2012. Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014. Bogotá, D.C.

Congreso de la República de Colombia (2014). Ley 1753 del 9 de junio. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Congreso de la República de Colombia (2014). Ley 1744 del 26 de diciembre de 2014. Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, D.C.

Contraloría General de la República (2012). Informe de auditoría, ANM Agencia nacional de Minería.

Contraloría General de la República (2015). Informes de auditoría. Planta temporal de Regalías I y II semestre.

Contraloría General de la República (2015) Noviembre. Balance del sistema General de regalías, 2012-2014 expectativas y realidades.

Departamento Nacional de Planeación (2016). Sistema de Información y Consulta de Distribuciones SGR (SICODIS). Instrucciones Mensuales de Abono a Cuenta, por entidad o grupo de Entidades (Departamentos o Regiones). Página oficial <https://www.sgr.gov.co/Distribuci%C3%B3n/ConsultadeDistribucionesSGR.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2016). Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE). Gesproy. Página oficial <https://www.sgr.gov.co>.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2015). Documento técnico ingresos SGR 2016 – 2019. Bogotá, D.C.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2015). Plan de Recursos 2015 – 2024. Bogotá, D.C.

Ministerio de Minas y Energía (2012). Resolución 18 1492 del 30 de Agosto. Por medio de la cual se prorroga la delegación de la función de fiscalización en el departamento de Antioquia y se derogan el artículo 2 de la resolución 9 0400 de 2014 y la resolución 9 0587 de 2014.

Ministerio de Minas y Energía (2015). Resolución 4 0452 del 15 de abril. Por la cual se prorroga la delegación de la función de fiscalización en el departamento de Antioquia y se derogan el artículo 2 de la resolución 9 040 de 2014 y la resolución 9 0587 de 2014.

Presidencia de la República de Colombia (2011). Decreto 4950 del 30 de diciembre de 2011. Por el cual se expide el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia 2012. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, D.C.

Presidencia de la República de Colombia (2012). Decreto 1243 del 13 de junio de 2012. Por el cual se ajusta el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia 2012. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, D.C.

Presidencia de la República de Colombia (2012). Decreto 1949 del 19 de septiembre de 2012. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, D.C.

Presidencia de la República de Colombia (2013). Decreto 1399 del 28 de junio de 2013. Por el cual se realiza cierre presupuestal de la vigencia 2012 y se adelantan ajustes al presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2013-2014. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, D.C.

Presidencia de la República de Colombia (2015). Decreto 0722 del 17 de abril de 2015. Por el cual se realiza cierre presupuestal de la vigencia 2013-2014 y se adelantan ajustes al presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2015-2016. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, D.C.

Presidencia de la República de Colombia (2015). Decreto 0724 del 17 de abril de 2015. Por el cual se ajusta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2015-2016, trasladando recursos del Fondo de Compensación Regional a los beneficiarios de asignaciones directas. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, D.C.

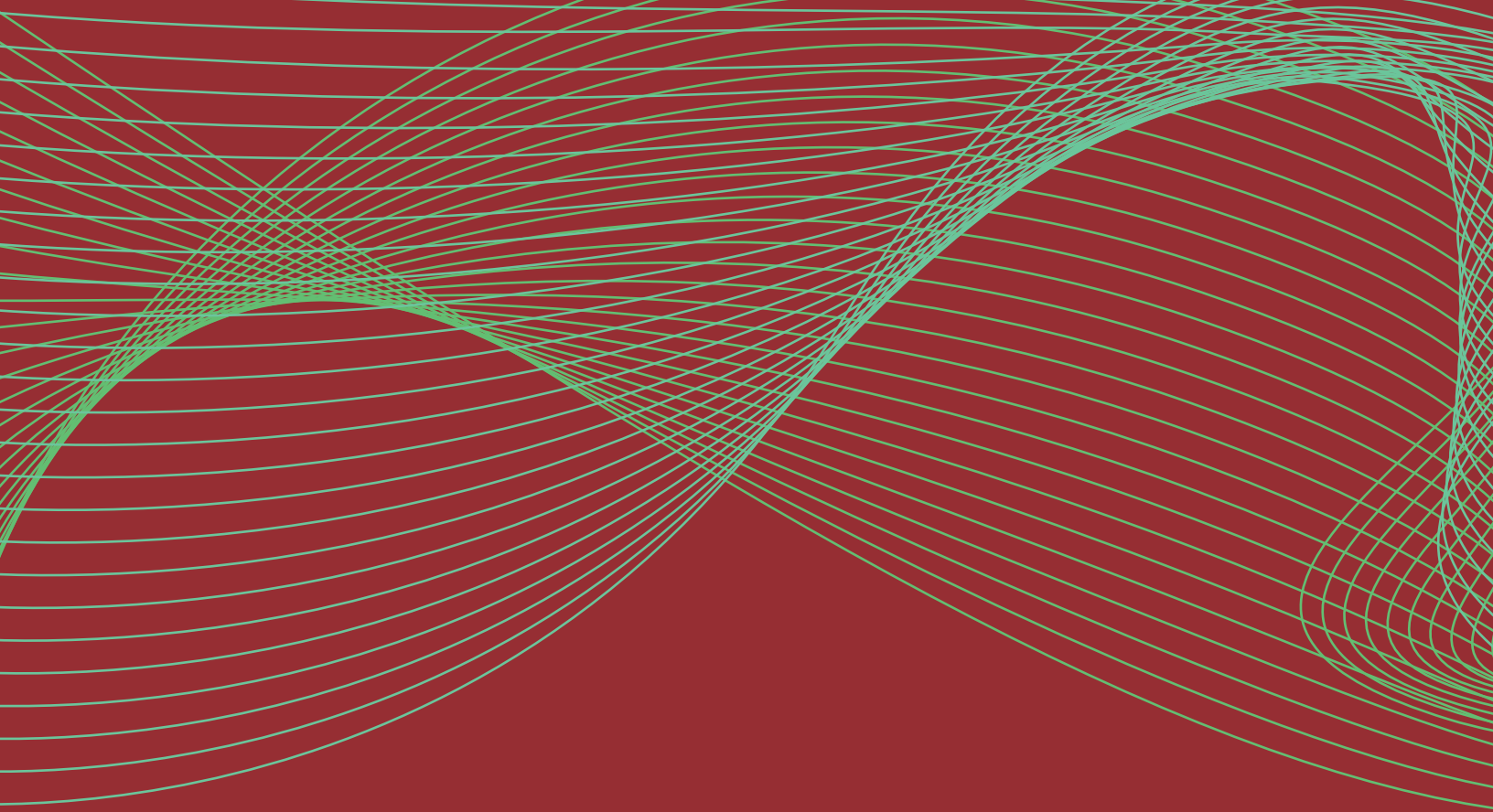
Presidencia de la República de Colombia (2015). Decreto 1450 del 2 de julio de 2015. Por el cual se aplazan unas apropiaciones en el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2015-2016. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, D.C.

Presidencia de la República de Colombia (2015). Decreto 1490 del 13 de julio de 2015. Por el cual se ajusta el presupuesto bienal 2015-2016 del Sistema General de Regalías para el bienio, trasladando recursos del Fondo de Compensación Regional a los beneficiarios de asignaciones directas. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, D.C.

Universidad del Rosario, Consejo Privado de Competitividad (2015). Índice Departamental de Competitividad 2015. Bogotá, D.C.



Carrera 66 No. 24-09
Tel.: (571) 4578000
www.imprenta.gov.co
Bogotá, D. C., Colombia



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA