

TENDENCIA ECONÓMICA

Informe Mensual de FEDESARROLLO

101

Septiembre de 2010



Editorial: El crecimiento en el segundo trimestre de 2010: ¿optimismo sobredimensionado?

Actualidad: Repartir la mermelada sobre toda la tostada: difícil pero necesario

Reflexiones sobre el proyecto de acto legislativo que reforma el régimen de regalías

Indicadores económicos

FEDESARROLLO

Calle 78 No. 9-91

Tel.: 325 97 77

Fax: 325 97 70

A.A.: 75074

<http://www.fedesarrollo.org.co>

Bogotá, D.C., Colombia

DIRECTOR EJECUTIVO

Roberto Steiner

TENDENCIA ECONÓMICA

Editor

Roberto Steiner

INVESTIGADORES

Germán Arturo Galindo

David Forero

Alejandra González

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Consuelo Lozano | Formas Finales Ltda | formas.finales@gmail.com

IMPRESIÓN

La Imprenta Editores S.A.

Calle 77 No. 27A-39

laimprenta@etb.net.co

Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

El crecimiento en el segundo trimestre de 2010: ¿optimismo sobredimensionado?

Antes de conocerse el dato de crecimiento del segundo trimestre de 2010, las expectativas del mercado, de acuerdo con el sondeo de Reuters de septiembre 17, sugerían que en promedio se esperaba una expansión del PIB de 5,4% en el segundo trimestre (Cuadro 1). Este pronóstico optimista respondía en buena medida a la evolución reciente de una serie de indicadores adelantados. Así por ejemplo, a pesar de que las ventas a Venezuela cayeron 71,9%, el crecimiento anual de las exportaciones entre enero y julio respecto al mismo periodo de 2009 fue de 21,2%. En ese mismo lapso la producción industrial aumentó 4,9% y el comercio minorista 10,4%, impulsado por la venta de vehículos, muebles, equipos de oficina y electrodomésticos. En cuanto al sector de la construcción, el área licenciada de vivienda presentó un aumento de 26% frente al mismo período del año anterior.

Consistente con ello, el mismo sondeo revela que para el año completo el mercado proyecta en promedio un crecimiento de 4,9%, con estimaciones que alcanzan hasta 6,3% (Cuadro 2). Sorprendido quedó más de uno cuando el 23 de septiembre el DANE reveló que el crecimiento anual del segundo trimestre había sido 4,5% anual, casi un punto porcentual por debajo del consenso del mercado. En Fedesarrollo consideramos que si bien en lo corrido del año la economía se ha desempeñado mucho más favorablemente de lo previsto a principios del mismo¹, la fortaleza de la recuperación se podría estar sobredimensionando. Aunque la economía registra un ritmo de recuperación estable, a la luz de los últimos datos publicados por el DANE no hay motivos para pensar que el crecimiento para 2010 vaya a ser superior al observado durante los dos primeros trimestres.

¹ Así por ejemplo, hasta principios de julio proyectábamos para 2010 un crecimiento de 2,7%.



Cuadro 1
PROYECCIONES DE CRECIMIENTO ANUAL
(% ANUAL)

Entidad	2010-II
Asobancaria	4,0
Credit Suisse	4,3
Anif	4,5
Capital Economics	4,5
Fedesarrollo	4,6
Econcept	4,7
Colpatria	4,8
Citibank	4,8
Afin	4,8
Bbva Colombia	4,9
Banco Popular	4,9
Banco Central	4,9
Corficolombiana	5,0
Grupo Helm	5,0
Barclays Capital	5,0
Bancolombia	5,1
Banco Santander	5,1
Deutsche Bank	5,2
Correval	5,3
Banco De Bogota	5,5
Profesionales De Bolsa	5,5
Interbolsa	5,5
Goldman Sachs	5,5
4Cast Inc	5,5
Grupo Bolivar	5,6
Corredores Asociados	5,7
Alianza Valores	5,8
Bolsa Y Renta	6,0
Coopcentral	6,0
Asesores En Valores	6,1
Proyectar Valores	6,2
Ultrabursátiles	6,5
Acciones Y Valores	6,7
Bulltick Capital Markets	7,0
Nomura Securities	7,0
Skandia	7,5
Promedio	5,4

Fuente: Reuters

Cuadro 2
PROYECCIONES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO
(% ANUAL)

	2010	2011
Fedesarrollo	4,0	4,6
Promedio Analistas	4,9	4,9
Rango de Proyecciones	4,0-6,3	3,0-6,5

Fuente: Reuters.

Por el lado de la demanda, en el segundo trimestre el consumo privado creció 3,9% anual, lo que muestra algo más de dinamismo de la demanda de los hogares, si se tiene en cuenta que en el primero el aumento había sido de 3,4%. Este comportamiento es consistente con los resultados de la Encuesta de Opinión al Consumidor de Fedesarrollo, que desde junio se ubica en niveles similares a los observados antes del estallido de la crisis financiera internacional. Las bajas tasas de interés y de inflación y la apreciación cambiaria explican la fortaleza del consumo de los hogares, incluso en un ambiente en que aun no se recupera el mercado laboral. El consumo del gobierno continuaba siendo dinámico; aumentó 5,9% anual en 2010-II, tras un crecimiento de 6,8% en el primer trimestre, lo cual sugiere que por lo menos esta parte del impulso fiscal no había sido retirada con la celeridad que anunciaba el anterior gobierno. La inversión, medida como la formación bruta de capital fijo, creció 3,4% anual, siguiendo la misma dinámica del trimestre anterior cuando se ubicó en 3,3%. Por el lado de la demanda externa, las exportaciones crecieron 1,5%, tras una caída de 10,3% en el primer trimestre. Por su parte, las importaciones aumentaron 18,8%, lo que hace que en neto el sector externo le reste impulso a la demanda agregada y al crecimiento.

Por el lado de oferta, la explotación de minas y canteras continúa siendo el sector más dinámico; creció 14,9% anual en 2010-II tras un aumento de 13,6% en el primer trimestre. Lo siguen la industria (8,4%) y el comercio (5,4%), ambos con un crecimiento superior al del PIB total. Por su lado, la agricultura registró una expansión anual de 1,1% después de haberse contraído 1,3% en el primer trimestre y la construcción decreció 5,6% frente a un aumento de 11,9% en 2010-I. El pobre desempeño de la construcción durante el segundo trimestre fue, sin duda, el resultado más inesperado para todos los analistas. Mientras que la desaceleración en el ritmo de crecimiento del sub-sector obras civiles, el cual pasó de crecer 37,2% en el primer trimestre a expandirse 6,2% en el segundo, está en línea con el marchitamiento del impulso proveniente de la política fiscal contra-cíclica, la profundización de la desaceleración en las edificaciones (de -3,6% en el primer trimestre a -16,1% en el segundo) es verdaderamente sorprendente. Una posible explicación está relacionada al hecho de que dentro de las edificaciones las más dinámicas, en gran medida resultado de la política de subsidio a la tasa de interés para compra de vivienda de interés social, son las que, unitariamente, aportan el menor valor agregado en términos de las cuentas nacionales.

¿Qué esperar para lo que resta del año?

En Fedesarrollo consideramos que no hay motivos para pensar que en el año completo la economía se expanda a una tasa superior a la observada durante los dos primeros

trimestres. Desde hace varios meses pronosticamos para 2010 un crecimiento de 4%, dentro de un rango de 2,4 a 5,0%. Si bien los resultados de los dos primeros trimestres y la evolución reciente de diversas variables, incluidas nuestras propias encuestas, señalan claramente que se ha disipado por completo la eventualidad de que se materialice el escenario bajo, tampoco es evidente que haya señales claras de que se vaya a dar el escenario alto ni, mucho menos, que dicho escenario deba ser corregido al alza.

El consumo de los hogares seguirá impulsado por las bajas tasas de interés y la revaluación, hecho reflejado en los resultados de la EOC en cuanto a la disposición de los hogares a comprar vivienda y vehículos (38,4% y 23,4% respectivamente en agosto), pero seguirá recibiendo el efecto negativo del tímido avance del mercado laboral. Aunque las exportaciones seguirán aumentando, más por el incremento del precio de bienes básicos que por un aumento en la demanda de los socios comerciales, el aumento será tímido e insuficiente para compensar el efecto negativo del incremento de las importaciones sobre el PIB total. Por último, la formación bruta de capital fijo no debería presentar una dinámica muy favorable en lo que resta del año. Como lo muestra nuestra Encuesta de Opinión Empresarial, a mayo de este año la utilización de capacidad instalada se ubicaba en 67%, por debajo del promedio histórico de 71%. Valga decir, la dinámica de la demanda agregada aun no exige un aumento en la capacidad de producción y, por lo tanto, de la inversión.

Repartir la mermelada sobre toda la tostada: difícil pero necesario

Reflexiones sobre el proyecto de acto Legislativo que reforma el régimen de regalías

El gobierno presentó al Congreso un proyecto de Acto Legislativo que introduce cambios al Sistema de Regalías. La reforma persigue varios objetivos: estabilidad macroeconómica a través de un manejo contra cíclico de las regalías; equidad en su distribución; manejo eficiente de los mismos para promover la competitividad; y buen gobierno en su administración. Para ello, se promueven cambios a la Constitución de manera de ampliar la definición de las regiones beneficiarias y determinar los lineamientos para la distribución de recursos entre éstas. Una iniciativa de ese tenor no es de fácil tránsito en el Congreso y si bien ya recibió aprobación en el primero de los ocho debates que requiere, la propuesta del gobierno fue modificada y es de esperar que en los debates que restan se sucedan cambios adicionales. Fedesarrollo considera que el proyecto de Acto Legislativo está bien orientado y es urgente, haya o no auge petrolero, ya que el sistema actual ha probado ser deficiente y requiere cambios de fondo. Por no mencionar que el país debe prepararse para darle un adecuado manejo a los recursos que genere un eventual auge minero-energético.

Aspectos generales del sistema actual

De acuerdo con la Constitución, el Estado es el dueño del subsuelo y las regalías constituyen una contraprestación económica, a su favor, que pagan las empresas que explotan los recursos naturales no renovables. La Carta reconoce como beneficiarias de las regalías directas a las entidades territoriales en las cuales se explotan y a los puertos marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos. Las regalías indirectas se acumulan en el Fondo Nacional de Regalías (FNR) y se orientan a proyectos de inversión regionales en sectores específicos (promoción de la minería, preservación del medio ambiente y proyectos de inversión identificados como prioritarios en los planes de desarrollo territoriales). Como lo ha corroborado la Corte Constitucional, las regalías son rentas del Estado y las entidades territoriales tan solo tienen un derecho a participar de las mismas en los términos que lo indique la ley¹.

La Ley 141 de 1994 señaló las reglas para la liquidación, distribución y uso de las regalías². Previó que mientras las entidades territoriales no alcancen determinados niveles de coberturas en salud, educación, agua potable, alcantarillado y en materia de mortalidad infantil, el departamento receptor debe destinar por lo menos el 60% de los recursos de regalías directas y el municipio receptor por lo menos el 75% de las mismas, a cumplir con estas metas. Cerca

¹ C-567 de 1995.

² Así mismo, estableció las condiciones de operación y funcionamiento del FNR y delegó su dirección y administración en el DNP. Esta ley también creó la Comisión Nacional de Regalías como instancia de control y vigilancia; al ser liquidada en 2006, transfirió sus funciones a la Dirección de Regalías del DNP.

de 30% de los recursos en el caso de los departamentos y 15% en el caso de los municipios se pueden destinar a proyectos de inversión identificados como prioritarios en los planes de desarrollo territoriales. Los municipios que certifican el alcance de las coberturas pueden destinar a proyectos de inversión estratégicos el 90% de los recursos provenientes de las regalías directas. Por último, la Ley 863 de 2003 dispuso la destinación del 50% de recursos del FNR y el 5% de las regalías directas para el Fondo de Pensiones Territoriales, FONPET³.

Durante 1994-2009 las regalías sumaron \$42,2 billones de 2009. Las regiones productoras y portuarias recibieron regalías directas por \$33.3 billones y el FNR \$8.9 billones. Las regalías directas pasaron de un promedio de 0,3% del PIB entre 1994 y 1999 a 0,7% entre 2000 y 2009 (Gráfico 1). En relación con el PIB minero, pasaron de 6% en 1994 a 12% en 2009. Para el período 1994-2009, en promedio 85% de las regalías se generaron en

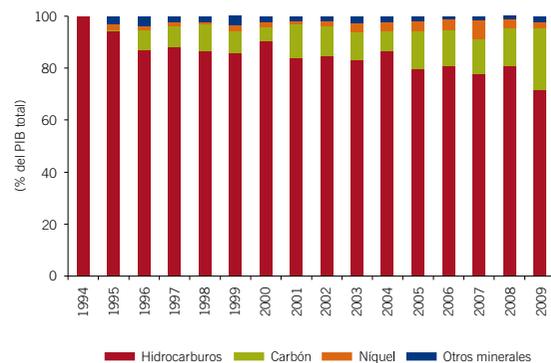
Gráfico 1
REGALÍAS DIRECTAS
(% DEL PIB)



Fuente: Cálculos con base en DNP-MHCP.

la explotación de hidrocarburos, 10% en carbón y 5% en níquel y otros minerales (Gráfico 2). El carbón ha ganado participación en la generación de regalías, pasando de representar poco más de cero en 1994 a 24% en 2009; en el mismo período la participación de hidrocarburos descendió de 90% a 72%.

Gráfico 2
COMPOSICIÓN DE LAS REGALÍAS DIRECTAS
POR TIPO DE RECURSO

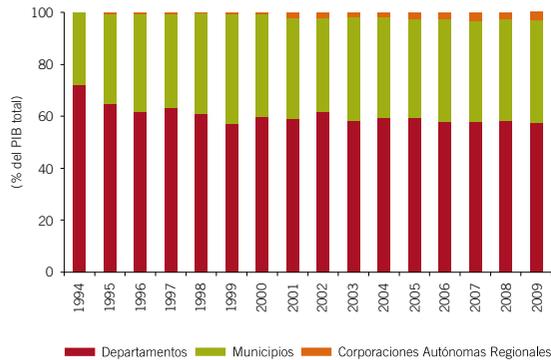


Fuente: Cálculos con base en DNP-MHCP.

Durante el período 1994-2009 los departamentos recibieron en promedio el 61% de las regalías directas, los municipios el 38% y las corporaciones autónomas regionales el 1,6% (Gráfico 3). La participación de los departamentos se redujo de 72,4% a 57,7% entre 1994 y 2009, mientras que la de los municipios aumentó de 27,6% a 39,2%. En 2009 los departamentos recibieron \$2,2 billones por concepto de regalías directas, los municipios \$1,5 billones y las corporaciones autónomas regionales \$117 mil millones.

³ Antes de la Ley 100 de 1993, las entidades territoriales pagaban las pensiones de los empleados públicos directamente o a través de Cajas o Entidades de Previsión las cuales fueron liquidadas y sustituidas por los Fondos Territoriales de Pensiones. Con el fin de asistir a las entidades territoriales con los cálculos de los pasivos pensionales y con la conformación de reservas para el cumplimiento de las obligaciones, con la Ley 549 de 1999 se creó el Fonpet como un sistema de ahorro obligatorio. El Fonpet es administrado por el Ministerio de Hacienda y supervisado por la Superintendencia Financiera.

Gráfico 3
COMPOSICIÓN DE LAS REGALÍAS DIRECTAS
POR TIPO DE RECEPTOR



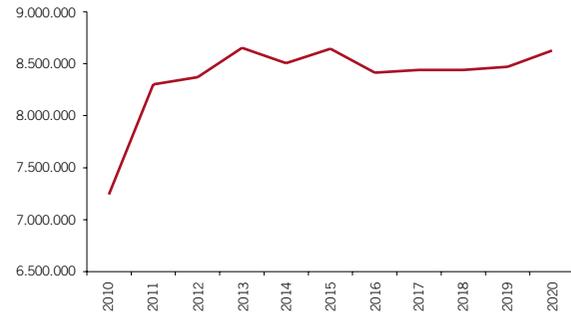
Fuente: Cálculos con base en DNP-MHCP.

De acuerdo con proyecciones del Gobierno⁴, a precios constantes de 2009, entre 2010 y 2020 el monto anual de regalías podría ser de \$8,3 billones y acumularían más de \$92 billones entre 2010 y 2020, poco más de lo acumulado en los últimos 17 años (Gráfico 4). Evidentemente, no son pocos los recursos que están en discusión, y bien vale la pena destacar algunas falencias del sistema vigente.

En primer lugar, *el esquema es altamente inequitativo*. Durante 1994-2009 el 80% de las regalías directas se concentró en 8 departamentos (de 32) y en 162 municipios (de 1102) y ha beneficiado apenas al 17% de los colombianos (Gráfico 5). Al interior de las regiones productoras y portuarias, que han sido las más beneficiadas, también hay gran disparidad. Así por ejemplo, en 2009 en el principal departamento receptor (Casanare) las regalías per cápita alcanzaron \$2,17 millones mientras en el segundo gran receptor de regalías (Meta) la cifra representa apenas el 26% de la del primero.

En segundo lugar, no ha generado los resultados esperados en términos de mejorar las condiciones de vida

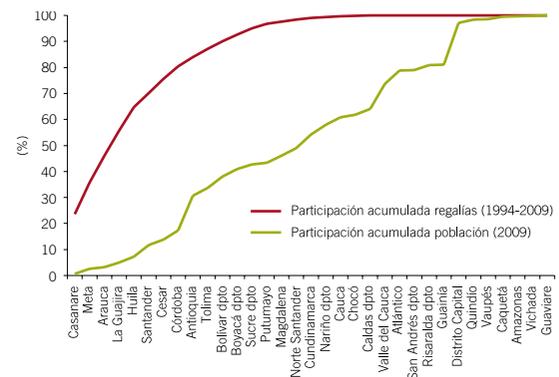
Gráfico 4
PROYECCIÓN REGALÍAS TOTALES
(MILLONES DE PESOS DE 2009)



Supone inflación de 3,2% en 2010., 3,4% en 2011 y 3% en adelante.

Fuente: Cálculos con base en DNP-MHCP.

Gráfico 5
CONCENTRACIÓN DE LAS REGALÍAS VS. DISTRIBUCIÓN
DE LA POBLACIÓN



Fuente: Cálculos con base en DNP-MHCP.

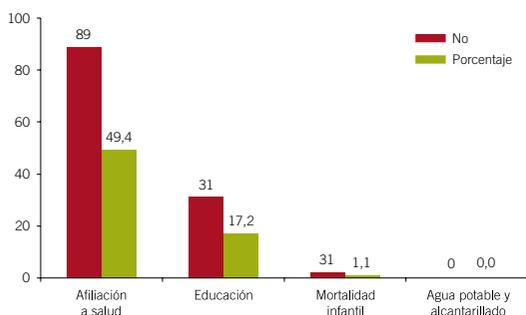
de los habitantes de las zonas beneficiadas. Uno de los argumentos que esgrimen quienes están en contra del proyecto de acto legislativo es que las regiones receptoras tienen elevados indicadores de pobreza y que, por tanto, deben seguir recibiendo, como mínimo, los recursos que hasta ahora las beneficiaban. En nuestra opinión, este

⁴ Exposición de Motivos del Acto Legislativo.

mismo hecho se convierte en un argumento de mucha fuerza en contra del actual sistema ya que desde 1994 estas regiones vienen beneficiándose de las regalías y los avances logrados en materia social son muy pobres. Esto sugiere que el sistema no está generando los incentivos para que los recursos se utilicen de manera eficiente en promover el desarrollo regional. De hecho, en las regiones más beneficiadas no es donde se ha producido la mayor reducción de la pobreza. Ninguna de las 180⁵ entidades territoriales beneficiadas ha podido certificarse en todas las coberturas exigidas (Gráfico 6). Los mayores logros se dan en afiliación a salud, donde las regalías representan apenas el 19,6% de las fuentes para el aseguramiento de la población pobre, con el 80,4% aportado por el Sistema General de Participaciones.

Gráfico 6

NÚMERO DE ENTIDADES CERTIFICADAS POR SECTOR DENTRO DEL GRUPO DE LAS 180 MÁS BENEFICIADAS



Fuente: DNP-MHCP.

En tercer lugar, *se han identificado numerosas irregularidades en el manejo de las regalías*. Entre 2005 y 2010 se detectaron un poco menos de 22.000 anomalías, relacionadas en buena medida con fallas en los procesos de contratación, con la documentación presentada y con la formulación de los proyectos. Por su parte, el FNR, cuyos

ingresos anuales equivalen a cerca de 0,1% del PIB, ha tenido un impacto muy bajo en la aplicación de recursos a proyectos de desarrollo regional y ha mostrado reducidos niveles eficiencia en el estudio, aprobación y ejecución de los mismos. Por la normatividad existente y el mecanismo de “cajones”, que no es más que la definición, a través de ley, de numerosas destinaciones específicas, el FNR está seriamente limitado en la asignación de los recursos y no ha podido jugar su papel redistribuidor ni emprender proyectos de gran envergadura, con impacto a nivel regional y nacional. Adicionalmente, en la medida que la labor de control y vigilancia de las regalías se le entregó al DNP, esta entidad, que debería estar dedicada a la planeación de la inversión de los recursos públicos, ha privilegiado la otra labor, en la que tampoco ha mostrado resultados particularmente sobresalientes ya que no fue ideada para ello.

La propuesta del Gobierno

El Gobierno ha presentado la primera parte de la Reforma al Sistema de Regalías, que consiste en modificar los artículos 360 y 361 de la Constitución de manera de establecer quiénes serían en adelante los beneficiarios de las mismas y los mecanismos a través de los cuales se distribuirán entre los beneficiarios. La propuesta de Acto Legislativo establece los principios y lineamientos generales; el detalle de la nueva distribución será presentado posteriormente a través de una o varias leyes.

En la propuesta hay un cambio fundamental en la definición de los beneficiarios. El Estado mantiene la titularidad de las regalías, pero éstas beneficiarán no solo a las regiones productoras y portuarias, sino a todos los colombianos. Para ello se crean diferentes fondos que se nutrirán de los recursos de las regalías y tendrán distintos propósitos. Una vez descontados los recursos que deben

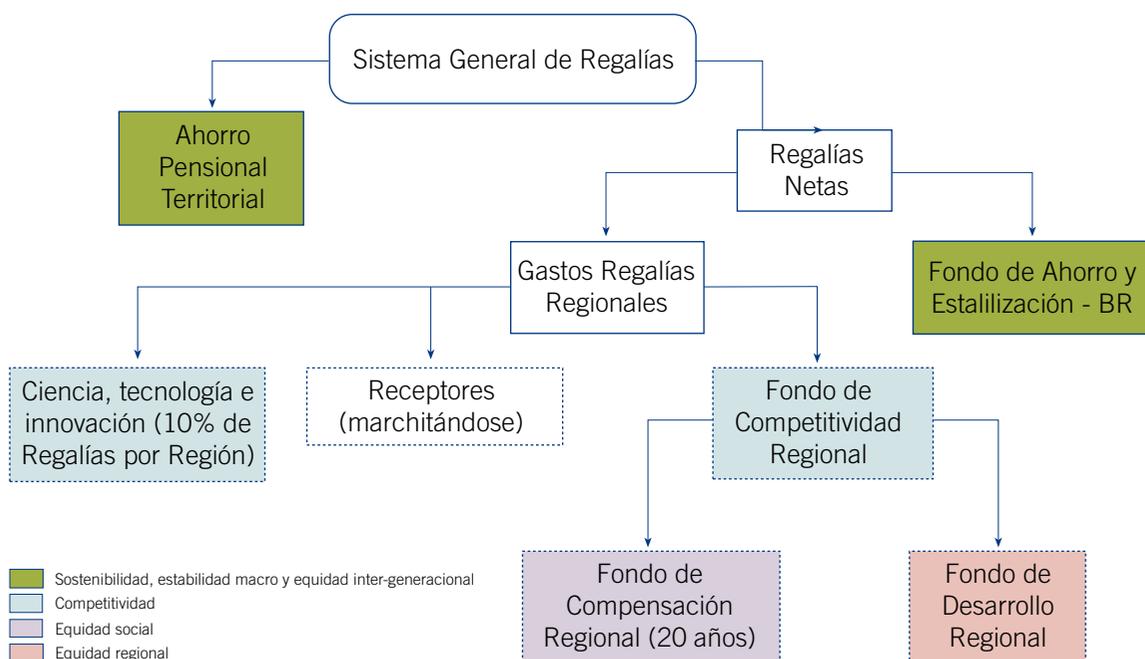
⁵ En 2009, 162 municipios y 18 departamentos recibieron el 99% de los recursos.

destinarse al Fonpet, las regalías se distribuirán entre i) las entidades territoriales productoras o portuarias; ii) el Fondo de Ahorro de Estabilización Regional; iii) el Fondo de Competitividad Regional, compuesto por el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional, y administrado por el Gobierno Nacional; y iv) la inversión en ciencia, tecnología e innovación, propósito al cual se orientará 10% del gasto total (es decir, de la diferencia entre el monto total de regalías y los recursos destinados al Fonpet y al Fondo de Ahorro y Estabilización), siendo éste el único porcentaje específico que aparece en la propuesta y que responde a un compromiso de campaña del Gobierno.

El Fondo de Ahorro y Estabilización Regional, que será administrado por el Banco de la República, es el componente contra cíclico del esquema. Ahorrará en las fases de auge y desahorrará en las de declive. Por su parte, los recursos del Fondo de Competitividad se orientarán a proyectos de desarrollo regional de *todas* las regiones a través del Fondo de Desarrollo Regional y a proyectos de

inversión en las regiones más pobres a través del Fondo de Compensación Regional. Este último tendrá una duración de 20 años y el porcentaje de recursos que se destinan a las entidades territoriales productoras o portuarias se irá reduciendo, pero no desaparecerá del todo.

Aunque no es explícito en el proyecto de Acto Legislativo, el Gobierno ha hablado de las regiones como las unidades sobre las cuales se concebirán los proyectos de desarrollo regional. Serán los Gobernadores y Alcaldes, con la asistencia del Gobierno Nacional, quienes decidirán sobre la asignación de los recursos. En la conformación de regiones se identifica la relación entre el Proyecto de Acto Legislativo de Regalías y el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial (LOT). En este último se establece que el Gobierno promoverá la conformación de Regiones Administrativas y de Planificación Regional. De la lectura del proyecto de ley y conforme a lo establecido en la Constitución, la conformación de estas regiones se dará por iniciativa y por el acuerdo entre dos o más entidades territoriales con el fin de prestar conjuntamente servicios



públicos, funciones administrativas y planificar y ejecutar conjuntamente programas de interés regional. Así mismo, el Proyecto de LOT crea el Fondo de Compensación Regional, el cual se nutrirá con parte de las regalías. El Acto Legislativo de Regalías retoma este fondo pero limita el uso de los recursos para el desarrollo de programas y proyectos para las regiones más pobres, incluyendo algunas áreas fronterizas.

El proyecto de reforma a las regalías fue aprobado en primer debate. El esquema presentado atrás se ha modificado ligeramente, pero sus principales lineamientos se mantienen. En la respectiva ponencia y en el texto aprobado se denota una inclinación a ir incluyendo porcentajes específicos adicionales. En particular, además del 10% del valor de las regalías que debe destinarse a ciencia y tecnología, se establecen los siguientes: i) 10% de las regalías se destinará al Fonpet y ii) los recursos del Fondo de Inversión Regional (la suma de los fondos de Competitividad, de Ciencia y Tecnología y el de los recursos a las regiones productoras) crecerán en la mitad de lo que crezcan las regalías totales. Adicionalmente, en el texto aprobado se excluye al Gobierno Nacional de la administración del Fondo de Competitividad y se determina que en los fondos regionales se establecerán órganos colegiados en donde la representación de los departamentos y municipios será mayor a la del Gobierno Nacional.

La opinión de Fedesarrollo

El principal objetivo del proyecto de Acto Legislativo de Regalías y del Proyecto de Ley de Regla Fiscal que se viene discutiendo desde hace tres meses es garantizar un manejo eficiente de los recursos provenientes del sector minero-energético, los cuales se prevé crecerán de manera importante en los próximos 10 años. Esto es de la mayor relevancia no solo en virtud a las expectativas sobre un eventual auge del sector minero-energético, sino también porque para el caso de este sector la experiencia con el

manejo de bonanzas no ha sido buena. Estos proyectos responden a esa preocupación, particularmente en tres aspectos: i) estabilidad macroeconómica; ii) equidad en la distribución, entre regiones y entre generaciones; iii) inversión eficiente de los recursos excedentarios en función de las prioridades de desarrollo del país.

Lo primero que vale la pena señalar es que, haya o no haya auge minero-energético, Fedesarrollo considera que ambos proyectos son necesarios tanto desde el punto de vista macroeconómico como de asignación eficiente del gasto público. En el caso particular de las regalías, el actual esquema ha fallado en los tres aspectos comentados atrás: no ha sido concebido como un mecanismo de estabilización del ciclo económico regional; la distribución de recursos refleja una altísima inequidad; y los recursos se han asignado de manera atomizada y en su distribución ha estado ausente una visión amplia de región y de país.

Deben distinguirse varios niveles en la discusión de esta reforma. En primer lugar, el acto legislativo constituye tan solo la columna vertebral del nuevo sistema y se limita a definir dos elementos claves: quiénes serán los beneficiarios y, en líneas muy generales, cómo se van a distribuir los recursos entre diferentes fondos. Será en la ley en donde se establecerán en detalle los porcentajes de distribución de los recursos entre los fondos, y en cada fondo las regiones que lo componen y sus diferentes usos. Por último, definirá en detalle la institucionalidad del sistema. Es decir, después de la discusión del cambio a la Constitución viene el gran reto de reformular la Ley 141, en donde deben corregirse todos los defectos que la han caracterizado.

Los elementos del Acto Legislativo

La redefinición de los beneficiarios de los recursos de las regalías, ampliando el esquema para distribuirlos con criterios de equidad entre todas las regiones del país,

es acertada. El desequilibrio entre regiones productoras y portuarias y las restantes, la inequidad al interior del primer grupo de entidades y la imposibilidad del FNR para actuar como mecanismo redistributivo, corroboran la necesidad de eliminar la diferenciación entre regalías directas e indirectas.

En Fedesarrollo hemos insistido en la necesidad de adoptar una regla cuantitativa que propenda por un comportamiento contra cíclico de la política fiscal a nivel central. También consideramos de la mayor importancia este elemento estabilizador en el caso de las finanzas regionales. Si bien en el nivel regional existen mecanismos que buscan garantizar la sostenibilidad financiera (topes al crecimiento del gasto y límites al endeudamiento), en el caso de las regalías, un ingreso sujeto a ciclos marcados, no existe el elemento contra cíclico para su manejo. En este sentido, el Fondo de Ahorro y Estabilización Regional contemplado en el proyecto no solo constituye un mecanismo estabilizador del ciclo económico regional sino también un elemento complementario a la regla fiscal a nivel del Gobierno Central. Claro está, es importante una adecuada coordinación en el diseño de la regla fiscal en lo concerniente al componente cíclico del petróleo y el diseño del Fondo de Ahorro y Estabilización Regional⁶.

Sobre la destinación de recursos a ciencia y tecnología hay dos elementos que llaman la atención. No cabe duda que Colombia muestra un rezago importante en materia de innovación tecnológica y que en el mundo este sector es

jalonado por recursos públicos. Pero fijar explícitamente en la Constitución un porcentaje del 10% del gasto de regalías para este fin puede convertirse en un obstáculo. Desafortunadamente, como lo muestra la ponencia para primer debate y lo finalmente aprobado, en futuros debates podría aumentar el número de porcentajes explícitos, lo que en nuestra opinión sería altamente inconveniente. El país ya cuenta con suficiente evidencia de lo nocivo que es fijar porcentajes no en las leyes, sino en la propia Constitución. De otra parte, el porcentaje del 10% para inversión en programas regionales de ciencia y tecnología equivale a un monto entre \$400 y \$600 mm al año, lo que significaría más que duplicar el presupuesto de Colciencias⁷. La pregunta obvia es quién va a planear y ejecutar ese gasto. Al respecto, vale la pena anotar que la descentralización del sistema de ciencia y tecnología es reciente e incipiente. Un estudio de Fedesarrollo⁸ para Antioquia y Valle, donde la actividad en investigación y desarrollo es más dinámica que en otras regiones, muestra que, a pesar de los esfuerzos realizados, el impacto todavía es reducido. Es crucial que el Gobierno vaya definiendo los usos específicos de estos recursos y fortaleciendo la institucionalidad a nivel regional para lograr una administración eficiente de los mismos y un avance real en la materia.

En opinión de Fedesarrollo, no se necesita el Fondo de Compensación para destinar parte de los recursos de regalías a las regiones más pobres. En Colombia ya existen mecanismos de asignación regional en función, entre otras, de la pobreza, cuyos recursos se orientan a incrementar

⁶ En la edición 99 de Tendencia Económica del pasado mes de julio señalamos algunos reparos a la metodología propuesta por el anterior gobierno (en el documento sobre Regla Fiscal) para calcular los ingresos públicos estructurales y transitorios por concepto de petróleo. En nuestra opinión, es más apropiado utilizar como referencia el promedio móvil de ingresos durante un determinado número de años que arbitrariamente suponer que la referencia sea el ingreso del año 2011.

⁷ Para el año 2010, Colciencias manejó un presupuesto cercano a los \$230mm.

⁸ Arbeláez, M.A. y M. Parra (2010), "Sistemas Regionales de Innovación en América Latina: estudio de caso para Colombia", BID, documento debate, IDP-DP-109.

la cobertura y calidad de los servicios de salud, educación y agua y saneamiento básico. Tal es el caso del SGP. Además, existen a nivel nacional diversos mecanismos de subsidios para la población pobre. Puesto que entendemos que a este aspecto hay un compromiso político difícil de evadir, la propuesta en el Acto Legislativo de que el Fondo tenga una vida de 20 años es una solución razonable. En cualquier caso, el Gobierno deberá asegurarse de que los recursos se dediquen a proyectos de inversión en sectores diferentes a los del SGP.

Por último, el punto más complejo desde el punto de vista de la discusión política es, sin duda, la reducción *del porcentaje* de recursos para las regiones productoras y portuarias. Se han escuchado voces en el Congreso que proponen que se mantenga, en términos reales, lo que hoy reciben estas entidades territoriales y que se distribuya dentro del resto de regiones el incremental, que será significativo si se da el auge previsto para el sector minero-energético. De otra parte, si se supone un escenario extremo, en el que no hay tal auge, el sistema resultante sería similar al que existe hoy en día, en donde hay gran inequidad en la distribución de recursos. Pareciera entonces que no hay solución distinta a afectar la proporción de recursos que se dirigen hacia las regiones productoras y portuarias. No debe perderse de vista que estas regiones también pueden aplicar a los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.

Los retos posteriores: las definiciones de ley

Aunque infortunadamente habrá tendencia a involucrar porcentajes específicos en la Constitución, será la ley la que defina el detalle de los porcentajes, criterios e institucionalidad en la asignación de recursos entre fondos y

regiones. Este será otro reto mayúsculo. Adelantándonos al tema, además de los porcentajes y criterios de distribución de los recursos, el tema más importante es el de la institucionalidad que rodeará el nuevo esquema. Esto exige esfuerzos tanto a nivel regional como a nivel central. Al respecto, el DNP debe jugar un papel fundamental ya que será la entidad encargada de acompañar y asesorar a las regiones en la identificación de prioridades y en la formulación de proyectos. Además de la capacitación que pueda dar a los gobiernos locales, se requiere de su asistencia en la implementación de un sistema de planeación por resultados en la asignación de recursos de manera de asegurar que éstos se orienten a los programas con mayor impacto. Esto no será tarea fácil; de hecho, en la actualidad, para el nivel central, el sistema que ha implantado el DNP para hacer seguimiento y evaluación en la aplicación de recursos públicos no ha dado los resultados esperados. Otro punto de gran relevancia es remover del DNP la labor de vigilancia de las regalías. Si continúan allí las labores de planeación y las de control y vigilancia, es probable que la entidad termine, como ya ha sucedido, dedicándose a la segunda función, desatendiendo la primera, que es la principal.

El Proyecto de Regalías y el de Ordenamiento Territorial

Paralelamente, y relacionado con el Acto Legislativo de Regalías, el Gobierno presentó el proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial (LOT)⁹. Hay dos elementos que interrelacionan esta iniciativa y la de regalías. El primero es la creación de Regiones Administrativas y de Planificación, con base en la unión de dos o más entidades territoriales teniendo en cuenta las características comunes (geográficas, culturales y económicas) que se identifiquen entre éstas. Como ya se mencionó, el concepto de regiones

⁹ Con este ya son cerca de una veintena los proyectos de ordenamiento territorial presentados al Congreso en desarrollo de la Constitución de 1991.

también constituye la unidad base para la asignación de los recursos de regalías a proyectos de inversión. En segundo lugar, la iniciativa de ordenamiento territorial crea el Fondo de Compensación Territorial que recibirá parte de las regalías y los asignará a proyectos de desarrollo en las regiones más pobres.

El Proyecto de LOT establece la posibilidad de que, por acuerdo entre dos o más entidades territoriales, llámese departamentos o municipios, se creen las Regiones Administrativas y de Planificación Regional. Bajo este entendido, se podrían crear numerosas regiones y los criterios pueden diferir entre una y otra iniciativa de regionalización. La pregunta sería entonces, cuando y cuántas regiones se van a crear y como irá evolucionando el sistema de regalías para ir redistribuyendo los recursos entre regiones. Es fácil imaginar cómo ello dificultaría la operatividad del nuevo esquema de distribución de regalías. Surge entonces la incógnita de si las regiones en las que están pensando el Ministro de Hacienda y el Director de Planeación en la reforma a las regalías son las mismas que ha imaginado el Ministro del Interior en la LOT. El Gobierno eventualmente tendrá que definir prioridades y dejar desvanecer alguna de las dos concepciones de regiones.

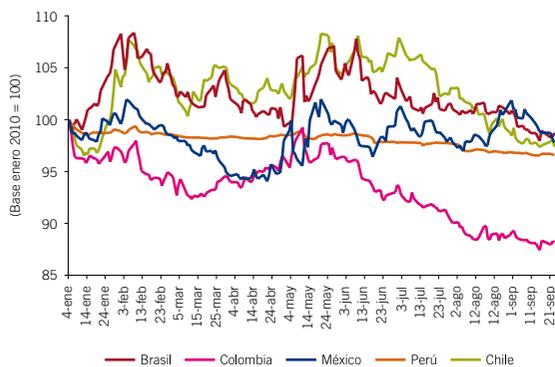
La discusión política

Hace pocos días el proyecto de reforma a las regalías recibió aprobación en primer debate en la Comisión Primera del Senado. Este es un resultado positivo, pero no cabe

duda que las dificultades irán aumentando a medida que el proyecto supere sucesivos debates. Resulta indispensable que el Gobierno exponga con claridad los argumentos según los cuales *éste no es un retroceso en el proceso de descentralización*. Aquí hay dos puntos importantes. Primero, se debe demostrar claramente que el Gobierno solo asistirá y acompañará, principalmente a través del DNP, a las regiones en la identificación de prioridades y proyectos y en la formulación de estos últimos, pero que la ejecución de los recursos se mantendrá en cabeza de las entidades territoriales. Por otra parte, el hecho de que la administración financiera de los recursos se haga a nivel nacional puede, para algunos fondos, facilitar la operatividad del nuevo sistema. Hay ejemplos que han resultado positivos, como es el caso del FAEP, administrado por el Banco de la República. Es claro que el banco central no ha tenido injerencia alguna en las decisiones sobre ahorro-desahorro (lo cual se define por ley) y la aplicación de los recursos a los diferentes objetivos regionales. El hecho de que el proyecto excluya las regalías del Presupuesto General de la Nación debe dar tranquilidad a las regiones de que el Gobierno no decidirá sobre cómo gastar las regalías.

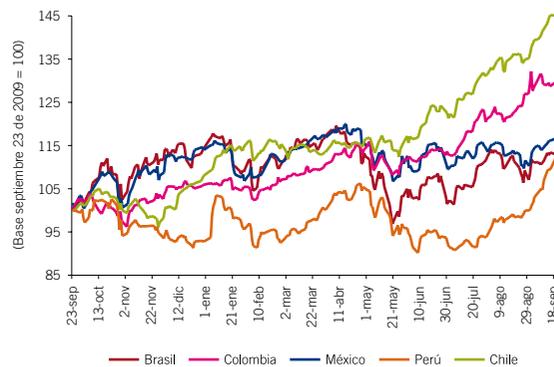
En segundo lugar, hasta ahora se han oído las voces de quienes se verán más afectados por la iniciativa: las regiones productoras y portuarias. Muy probablemente esta voz se irá haciendo más fuerte, pero confiamos en que la discusión se irá balanceando a medida que el resto de las entidades regionales comprendan que éste es un proyecto que las podría beneficiar de manera significativa.

ÍNDICE DE TASA DE CAMBIO



Fuente: Bloomberg.

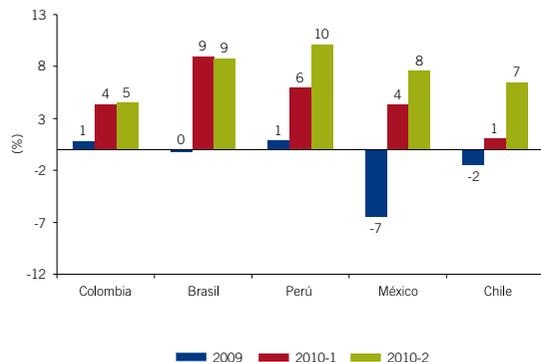
ÍNDICE BOLSAS LATINOAMERICANAS



Nota: Datos a septiembre 24 de 2010.

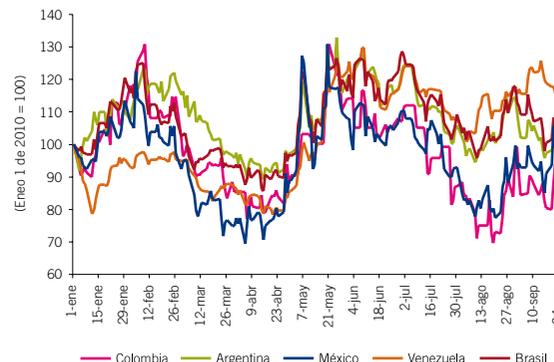
Fuente: Bloomberg.

CRECIMIENTO - CAMBIO %



Fuente: Latin Focus.

EMBI

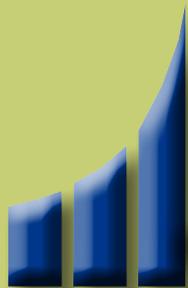


Fuente: Bloomberg.

PROYECCIONES PIB COLOMBIA (CRECIMIENTO REAL ANUAL, %)

Institución	Proyección PIB (%)	
	2010	2011
Fedesarrollo	4,0	4,6
Consensus (promedio)	4,1	4,4
Más alto	5,3	5,0
Más bajo	2,7	3,2

Fuente: *Latinamerican Consensus Forecast.*



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social