

Director: Guillermo Perry

Editores: Victor Saavedra | Adriana Sabogal

El Gobierno saliente presentó el pasado 20 de julio ante el Congreso de la República el Presupuesto General de la Nación (PGN) para el año 2011 por un monto de 147,3 billones de pesos, el cual es consistente con un balance primario para el Gobierno Nacional Central de -0,7% del PIB el próximo año. No obstante, el Ministro Echeverry ha anunciado que aumentarán los gastos de inversión del GNC de tal forma que su balance primario sería de -1,1% del PIB.

El Gobierno se ha comprometido, además, con la implementación de una Regla Fiscal como la propuesta por el Gobierno saliente, con el propósito de asegurar la sostenibilidad fiscal, permitir la aplicación de políticas anti cíclicas y evitar que el potencial boom petrolero y minero termine por afectar negativamente otras actividades económicas (la denominada "enfermedad holandesa"). De seguir las recomendaciones del Comité Interinstitucional que preparó la propuesta de la Regla Fiscal¹, el Gobierno debería mejorar el balance primario en 0,6 p.p. del PIB en el año 2011 y en 3,4% en total durante la próxima década, de los cuales 1,2% provendrían del ahorro de excedentes petroleros, 0,8% de mayores recaudos por aceleración del crecimiento económico y el 1,4% restante debería proceder de reducción de gastos o aumentos adicionales de recaudos tributarios. Dado que el nuevo Gobierno encontró necesario aumentar el presupuesto de inversión en 0,4% del PIB, el ajuste pos-

terior en gastos o nuevos recaudos tendría que ser de por lo menos 1,8% del PIB. En consecuencia, sería necesario adelantar reformas complementarias, como propusiera el Comité Interinstitucional, tales como la de elevar a rango constitucional el objetivo de sostenibilidad fiscal -para lo cual ya fue radicado el 20 de julio un proyecto de Acto Legislativo-, reformar el sistema de regalías para garantizar un uso más eficiente de esos recursos y una reforma tributaria estructural para aumentar los recaudos y mejorar su eficiencia. Dicho Comité propuso también imponer topes al régimen de vigencias futuras.

El presente documento analiza el aumento en el presupuesto y el cambio previsto en el balance del GNC en los años 2010 y 2011, así como hace un seguimiento al Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y a la ejecución del presupuesto hasta junio de 2010. Analiza también la magnitud de las vigencias futuras y el sistema de regalías, y presenta una estimación de la deuda contingente por la igualación de los POS del Régimen Contributivo y el Régimen Subsidiado en Salud.

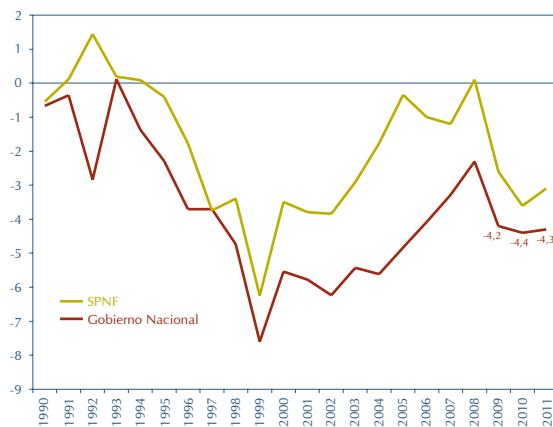
El aumento en el presupuesto

El Presupuesto presentado por el Gobierno saliente para el 2011 sería 0,8% inferior en términos reales al Presupuesto del 2010; en términos del PIB sería un punto porcentual inferior. Con los ajustes propuestos por el Gobierno entrante, los gastos de funcionamiento se incrementarían en 2% en términos reales, los pagos de deuda se reducirían en 6,1% y el presupuesto de inversión se incrementaría en 0,2%.

¹ Regla Fiscal para Colombia elaborado por Comité Técnico Interinstitucional DNP, MHCP y Banco de la República, julio 2010.

Es necesario resaltar que la política fiscal en los últimos ocho años no permitió ahorrar lo que hubiera sido recomendable dado el auge económico² para así entender por qué se hace necesario un ajuste fiscal en un momento en el cual el crecimiento del producto está aún por debajo de su potencial. En el 2010 y el 2011, aún con la mencionada caída en el monto del presupuesto, el déficit proyectado para el Sector Público Consolidado es mayor al de cualquier otro país de la región. Como se observa en el Gráfico 1, el Balance del Sector Público No Financiero (SPNF) para estos dos años se proyecta como similar al observado para el período 2000-2002 y el 2011 sería el tercer año consecutivo en que el déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) se ubica en niveles superiores al 4% del PIB, con lo que entre 2008 y 2011 la deuda aumentaría en 6,1% del PIB.

Gráfico 1
BALANCE DEL GNC Y DEL SPNF
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Cuadro 1 muestra el balance del GNC para el período 2008-2011. El Plan Financiero de 2010 prevé una caída de los ingresos totales para este año de 1,6% del PIB mientras que el MFMP contempla una recuperación de este rubro de 0,7% del PIB en el 2011. La caída de los ingresos este año se explica tanto por la reducción del recaudo por impuesto de renta como por menores ingresos de capital

² Ver Seguimiento Presupuestal No. 1, Fedesarrollo.

derivados de menores dividendos de Ecopetrol³. A su vez, la recuperación en 2011 se debe a un incremento previsto del recaudo tributario de 0,6% del PIB como consecuencia de la aceleración del crecimiento.

Cuadro 1
BALANCE DEL GNC
(% del PIB)

	2008	2009	2010	2011*
Ingresos totales	15,70	15,50	13,90	14,60
Tributarios	13,46	13,10	12,40	13,00
Fondos especiales	0,19	0,21	0,20	0,30
Recursos de capital	1,91	2,09	1,20	1,30
Gastos totales	18,01	19,66	18,30	18,90
Intereses	3,21	3,04	3,10	3,20
Funcionamiento	12,52	14,27	13,30	13,60
Inversión	2,25	2,32	1,90	2,00
Préstamos neto	0,03	0,00	0,10	0,10
Déficit	-2,31	-4,16	-4,40	-4,30
CRSF**	0,27	0,22	0,10	0,00
Déficit a financiar	-2,58	-4,39	-4,40	-4,30
Balance primario	0,90	-1,12	-1,30	-0,70

* Incluye el incremento de 0,4% del PIB en Inversión para el presupuesto de 2011.

** Costo de reestructuración del Sistema Financiero.

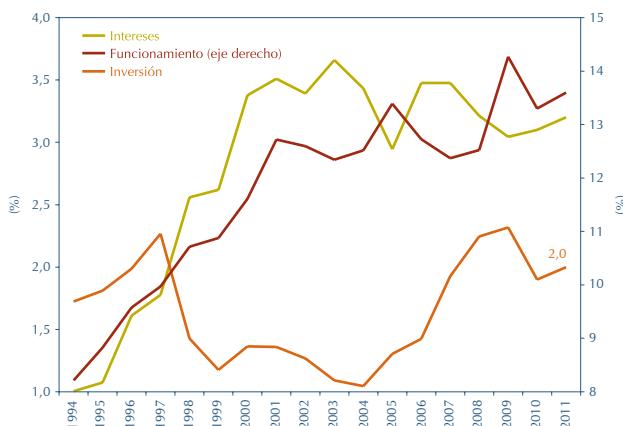
Fuente: MHCP, MFMP 2010.

Los gastos de funcionamiento del GNC se incrementarán en 0,3% del PIB entre 2010 y 2011, la inversión caerá en la misma proporción, y los pagos de intereses se incrementarán en 0,1%. Como se observa en el Gráfico 2, la inversión alcanzó en 2009 el valor más alto desde 1994 (equivalente a 2,32% del PIB). Sin embargo, esta tendencia se ha revertido en la programación fiscal de 2009 y la 2011. Los gastos de funcionamiento también alcanzaron un máximo en el 2009, representando 14,27% del PIB. El balance primario se deterioró en los últimos

³ Al examinar los ingresos del GNC derivados del sector petrolero por concepto de impuesto a la renta, IVA, impuesto al patrimonio y dividendos de Ecopetrol durante las dos administraciones de Álvaro Uribe, se ve un notable incremento en su importancia, pasando de 4,4% de los ingresos totales del GNC en el 2002 a 13,2% en el 2009.

dos años (pasando de 0,9% a -1,3% del PIB entre el 2008 y el 2010), pero se espera que mejore en 0,6% del PIB entre 2010 y 2011.

Gráfico 2
GNC: GASTOS DE FUNCIONAMIENTO, INVERSIÓN E INTERESES (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Al hacer una clasificación funcional del presupuesto, se observa que entre 2010 y el 2011, los gastos en salud se incrementan 9,9% en términos reales, en defensa 7,56%, en seguridad urbana y orden público 4,3%, en vivienda y espacio público 17,5%. De otra parte, los gastos en protección social y educación se reducen en 3,7% y en 2,31%, respectivamente.

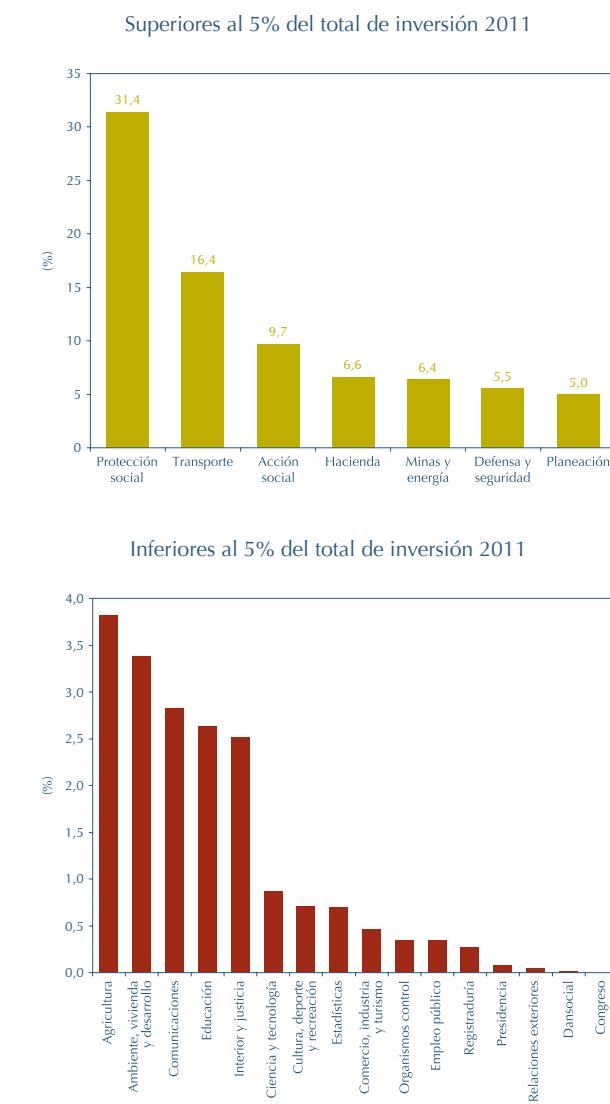
Seguimiento al Plan Operativo Anual de Inversión (POAI)

Entre 2002 y 2011 la inversión ha aumentado en un 57,5%, pasando de \$15,9 billones en 2002 a \$25 billones en 2010, a precios constantes de 2009. Las partidas incluidas en el presupuesto de inversión de 2011 ascienden a \$25,6 billones, un aumento de 3% respecto de 2010. De los \$25,6 billones del presupuesto de inversión, \$17,3 billones son recursos de la Nación y \$7,1 billones corresponden a recursos propios de los establecimientos públicos. En 2011 los rubros de inversión con mayor peso dentro de la inversión total son Protección Social (31,4%), Transporte (16,4%), Acción Social (9,7%), Hacienda (6,6%), Minas y Energía (6,4%), Defensa y Seguridad (5,5%) y Planeación (5%) (Gráfico 3).

En 2011, los rubros de inversión con mayor peso dentro de la inversión total son Protección Social con 31,4%, Transporte con 16,4%, Acción Social con 9,7%, Hacienda con 6,6%, Minas y Energía con 6,4%, Defensa y Seguridad con 5,5% y Planeación con 5% (ver gráfico 3).

En el Gráfico 4 se observa que en 2011 cinco de los siete rubros con proyectos de inversión superiores a \$1 billón tuvieron aumentos en el monto de inversión acordado por el Conpes. En este grupo, Hacienda tuvo un aumento significativo de 123%, seguido por Planeación (26%),

Gráfico 3
PORCENTAJE DE INVERSIÓN POR RUBROS, 2011



Fuente: Plan Operativo 2011 - DNP.

Transporte (16%), Minas y Energía (15%) y Protección Social (11%). Por otro lado, los rubros de Seguridad y Defensa y Acción Social presentaron una disminución en sus proyectos de inversión, de 31 y 18% respectivamente.

Entre los 16 rubros con proyectos de inversión inferiores a 1 billón en 2011, se observa que el Congreso no presentó proyectos de inversión. Sólo cinco rubros presentaron aumentos en su monto de inversión y 10 tuvieron una disminución entre 2010 y 2011. De los cinco rubros

anteriormente mencionados, Comunicaciones (16%), Relaciones Exteriores (15%) y Dansocial (11%) tuvieron los mayores incrementos en inversión, mientras que los rubros de Estadísticas y de Organismos de Control crecieron moderadamente, con 7% y 4% respectivamente. Los rubros que presentaron mayores diminuciones en sus proyectos de inversión entre 2010 y 2011 son: Presidencia con 53%, Comercio, Industria y Turismo con 43% y Educación con 28% (ver gráfico 4 parte inferior).

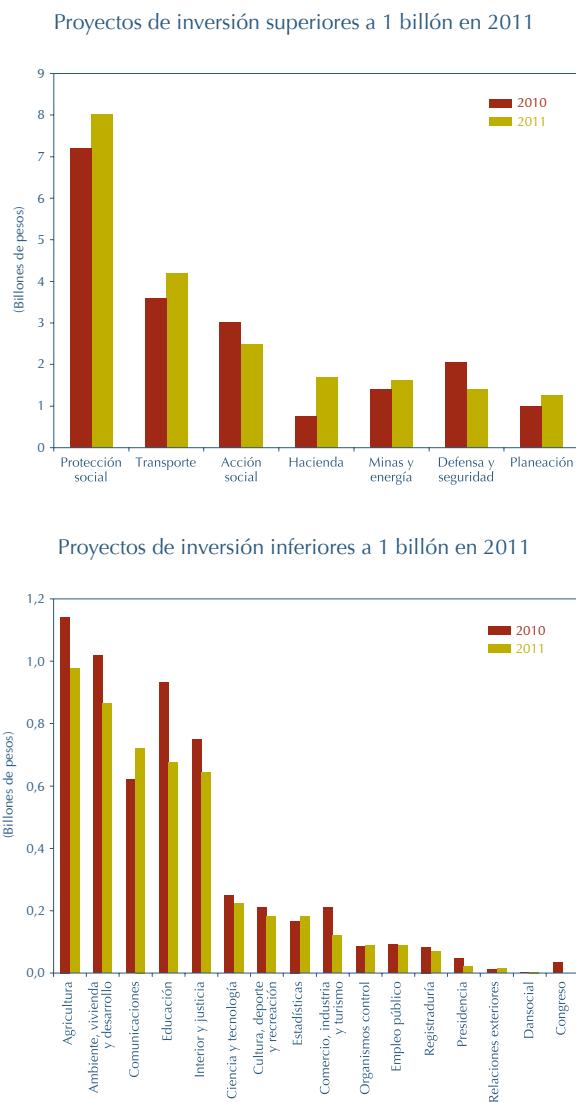
Presupuesto de Inversión por programas

Dentro de la programación presupuestal los compromisos corresponden al momento en el cual una partida del presupuesto adquiere una obligación futura de pago, mientras que las apropiaciones son el monto total asignado por el Presupuesto General. Los pagos son las operaciones de caja por las cuales se salda un compromiso. La ejecución del presupuesto se puede medir como la proporción de compromisos o de pagos realizados sobre las apropiaciones. En un año de elecciones, y con un gobierno saliente se esperaría que la ejecución del presupuesto fuera mayor durante el primer semestre de lo que se había observado en años anteriores.

No obstante, hasta finales de junio no se había observado un aumento en los compromisos como proporción de las apropiaciones. De comparar la razón entre compromisos a junio sobre apropiaciones en 2008 y 2010 se observa que para el total de presupuesto este disminuyó de 50,2% a 46,8%.

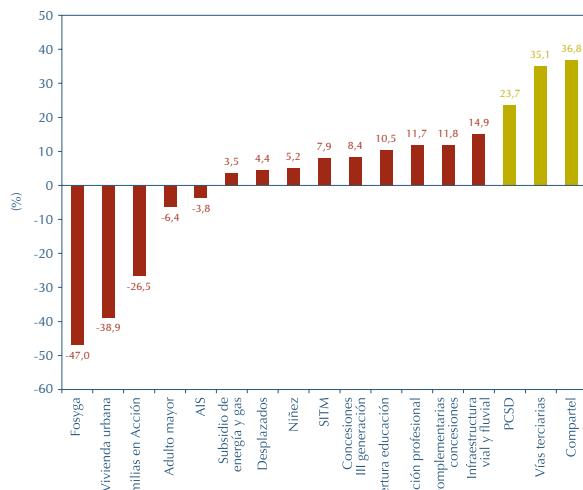
Los Gráficos 5 y 6 muestran la diferencia entre la razón de compromisos y apropiaciones y pagos y apropiaciones al mes de junio, entre el 2008 y el 2010, para los principales programas de inversión. Una cifra superior a cero indica que el nivel de ejecución de un programa específico se ha acelerado en el 2010. Existen tres programas para los cuales los compromisos como proporción de las apropiaciones crecieron más del 20% (Política de Consolidación de las Seguridad Democrática, Vías terciarias, y Compartel). Los pagos como proporción de las apropiaciones han aumentado más del 20% para Compartel, Familias en Acción, y el Fosyga.

Gráfico 4
PROYECTOS DE INVERSIÓN POR RUBROS,
POAI 2010 vs. POAI 2011



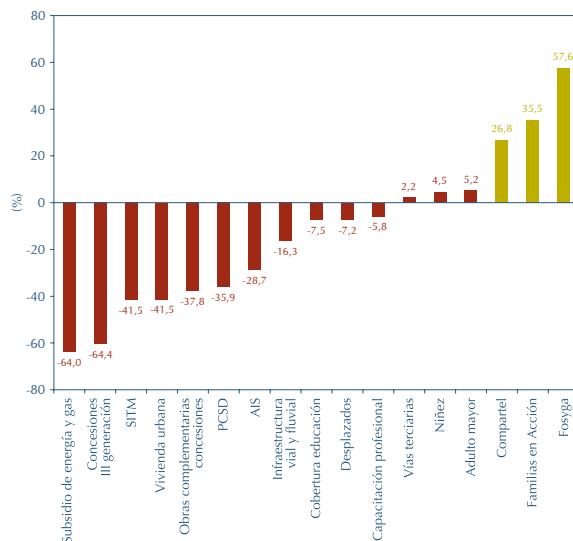
Fuente: Plan Operativo Anual de Inversiones 2010 y 2011 - DNP.

Gráfico 5
COMPROMISOS/APROPIACIONES
(Enero-junio 2008-2010)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 6
PAGOS/COMPROMISOS
(Enero-junio 2008-2010)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La unificación de los Planes de Beneficios en Salud

Si bien todavía no existe una programación oficial para la igualación de los planes de beneficios, la Ley 1393 del 12 de julio de 2010 establece que la igualación debe lograrse a más tardar en 2015. Saavedra (2010) desarrolló un modelo contable que describe el balance del régimen contributivo y el régimen subsidiado en salud con el fin de simular su comportamiento entre 2010 y 2050. Cuantifica la deuda contingente que enfrenta el gobierno ante la igualación de los planes de beneficios, bajo seis escenarios de simulación. En el primero la diferencia entre la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del Régimen Contributivo (RC) y la del Régimen Subsidiado (RS) se cierra en 5 puntos porcentuales por año entre 2011 y 2030 y el número efectivo de afiliados al Régimen Subsidiado asciende de 86% de los cupos contratados en 2010 a 100% en 2024⁴. En el escenario 2 la brecha entre la UPC del RC y la UPC del RS se cierra en 2.5 p.p. por año, en el escenario 3 en

5, en el escenario 4 en 10 y en el escenario 5 en 20 p.p. por año, y en el escenario 6 la igualación se hace efectiva a partir de 2011. En todos los casos se llega al mismo balance en el 2050, con un déficit de 1,2% del PIB.

Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4	Escenario 5	Escenario 6
5,00%	2,50%	5,00%	10%	20%	100%

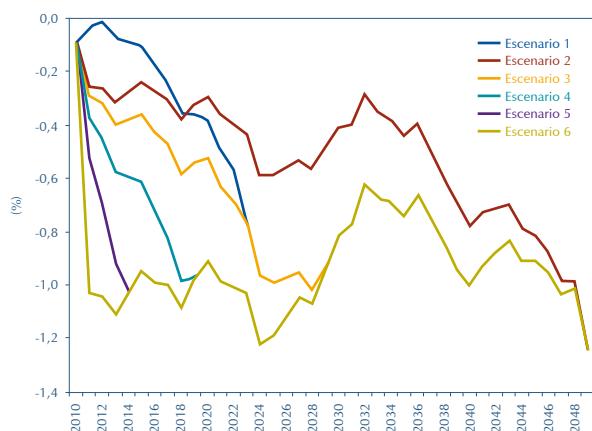
En el Gráfico 7 se muestran los resultados de la simulación sobre el balance del Régimen Subsidiado en salud. Si la unificación fuera total en el 2011 se tendría un déficit, aun considerando los recursos adicionales contemplados por la Ley 1393, de 1% del PIB. Con una tasa de retorno real igual a 3%, el Valor Presente Neto del déficit es 13.51% del PIB en el escenario 1, 10,59 en el 2, 15,84 en el 3, 19,23 en el 4, 21,05 en el 5, y 22,04 en el 6.

Con una tasa de retorno real igual a 3% el Valor Presente Neto del déficit en los seis escenarios es 13,51% del PIB en el escenario 1, 10,59% en el escenario 2, 15,84% en el escenario 3, 19,23% en el escenario 4, 21,05% en el escenario 5, y 22,04% en el escenario 6. Por lo tanto

⁴ Ver Santa María *et al.* (2009) donde muestran que el número de cupos existentes en el BDUA es diferente en 14% al número de personas efectivamente afiliadas al régimen subsidiado.

de hacerse la igualación de los POS según lo establece la Ley 1393 de 2010 podría tener un costo de 20% del PIB en Valor Presente Neto, cifra que puede afectar considerablemente el balance primario estructural del Gobierno Nacional.

Gráfico 7
**BALANCE DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO,
 ESCENARIOS DE IGUALACIÓN DE LA UPC**
 (% del PIB)



Fuente: Saavedra (2010).

Vigencias futuras

A partir de la Constitución de 1991, el número de inflexibilidades presupuestales ha aumentado dadas las mayores obligaciones del Estado dentro del Estado Social de Derecho y el proceso de descentralización.

En el cuadro 2 se presentan 4 diferentes tipos de inflexibilidades presupuestales, tales como, funcionamiento e inversión, otros gastos de funcionamiento, vigencias futuras y servicio de deuda. El gasto de funcionamiento -constituido por las transferencias territoriales, los fondos especiales y otros gastos- que junto con la inversión representan el 23,8% del Presupuesto General de la Nación (PGN) en el 2000 y el 22,5% en 2010, se han mantenido relativamente estables a lo largo de la década de estudio. Otros gastos de funcionamiento donde se incluyen los gastos de personal, las pensiones pagadas por el Gobierno Nacional Central (GNC), las transferencias a las

universidades y los gastos generados por las sentencias y conciliaciones de las Cortes representan el 22% del PGN en el año 2000 y el 27,5% en el año 2010. Este aumento se explica principalmente por una variación del 505% en los gastos pensionales entre el año 2000 y el año 2010. La participación del servicio de deuda ha disminuido en la última década, pasando de 32,6% en el 2000 a 26,9% en el 2010. Contando los anteriores rubros y las vigencias futuras, las inflexibilidades representan en promedio entre 2000 y 2010 el 85% del PGN.

En cuanto a las vigencias futuras⁵, es de anotar que en los últimos años éstas han aumentado su participación dentro del PGN (ver cuadro 2). Las vigencias futuras corresponden a autorizaciones del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), que requieren previa consulta de las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y una declaratoria de importancia estratégica por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en caso de que sobrepasen el período de gobierno. Estas autorizaciones permiten a las entidades efectuar apropiaciones presupuestales para las siguientes vigencias con el fin de financiar proyectos cuya ejecución toma más de un año fiscal. Existen dos tipos de vigencias futuras: 1) ordinarias, cuya ejecución se inicia con el presupuesto de la vigencia en curso y 2) excepcionales, cuyas obligaciones afectan el presupuesto de vigencias fiscales futuras y no cuentan con una apropiación en el presupuesto de la vigencia en que se concede la autorización⁶.

Las vigencias futuras, si bien son importantes para asegurar la continuidad de proyectos de largo plazo por tratarse en su mayoría de inversiones en infraestructura y para superar la limitación natural de la anualidad del presupuesto público, imponen a los gobiernos restricciones al manejo presupuestal, en particular cuando éstas se transfieren entre períodos de gobierno.

⁵ El mecanismo de vigencias futuras fue creado por la Ley 38 de 1989; el esquema actual está determinado por la Ley 819 de 2003 de Responsabilidad Fiscal.

⁶ Artículos 10 y 11 Ley 819 de 2003.

Las vigencias futuras utilizadas⁷ ascienden a 9,3% del PGN del año 2010, mientras que al comienzo de la década éstas representaron únicamente el 2%⁸ (Cuadro 2).

Para el período 2011-2027, el total de vigencias futuras autorizadas suma \$30,5 billones en pesos constantes de 2010⁹, de las cuales, \$3,2 billones son vigencias de las

administraciones Samper y Pastrana que van hasta el año 2022; \$27,3 billones corresponden a cupos autorizados y avales aprobados durante las administraciones del presidente Uribe para el período 2011-2027. De los \$27,3 billones de pesos hay \$4,2 billones con cargo a presupuestos de los próximos años que se encuentran cursando su trámite de aprobación (Cuadro 3). El nuevo Gobierno enfrentará un

Cuadro 2
INFLEXIBILIDADES DEL PRESUPUESTO
(Miles de millones de pesos)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
I. Funcionamiento	12.039	14.705	14.819	17.620	18.574	20.255	21.908	23.784	26.067	30.271	32.889
Transferencias territoriales	8.589	10.121	11.018	12.901	14.170	15.249	16.329	17.575	19.393	22.149	23.596
Fondos especiales	3.212	4.325	3.276	3.335	3.813	3.851	5.040	5.525	5.923	7.730	9.036
Otros	237	259	525	1.384	591	1.155	539	684	751	392	257
II. Inversión	10	149	373	462	513	244	280	332	491	626	535
III. Subtotal A (I+II)	12.049	14.853	15.192	18.082	19.087	20.499	22.187	24.116	26.558	30.897	33.424
Porcentaje del PGN	23,8	23,7	22,8	25,2	23,4	21,9	20,9	20,6	21,2	21,8	22,5
IV. Otros gastos de funcionamiento	11.224	12.905	14.178	15.694	18.033	22.503	25.008	28.248	31.400	38.431	40.756
Gastos de personal	6.351	6.865	7.377	7.984	8.758	9.312	10.395	11.444	12.827	14.438	15.557
Pensiones ^a	3.779	4.759	5.661	6.096	7.917	11.532	12.890	15.000	16.644	21.809	22.862
Transferencias a universidades	971	1.135	1.068	1.455	1.208	1.460	1.545	1.528	1.597	1.764	1.826
Sentencias y conciliaciones	124	145	72	159	151	199	177	276	332	420	511
V. Vigencias futuras (utilizadas)	984	3.138	3.470	3.805	3.428	4.479	6.185	6.303	10.106	11.802	13.793
Porcentaje del PGN	1,9	5,0	5,2	5,3	4,2	4,8	5,8	5,4	8,1	8,3	9,3
VI. Servicio de deuda	16.508	21.399	22.960	27.336	26.884	31.554	38.297	39.317	38.882	37.030	39.889
Porcentaje del PGN	32,6	34,1	34,4	38,1	32,9	33,8	36,8	33,6	31,0	26,1	26,9
VII. Subtotal B (VI+V+VI)	28.716	37.442	40.607	46.835	48.346	58.536	70.120	73.867	80.388	87.263	94.438
Porcentaje del PGN	56,8	59,7	60,8	65,3	59,2	62,6	66,2	63,0	64,2	61,4	63,7
VIII. Inflexibilidad total (III+VII)	40.765	52.295	55.799	64.917	67.432	79.035	92.307	97.983	106.946	118.160	127.862
Porcentaje del PGN	80,6	83,3	83,6	90,5	82,5	84,6	87,1	83,6	85,4	83,2	86,2
Porcentaje del PIB	20,8	24,5	24,0	24,6	22,5	23,6	24,1	22,7	22,4	23,7	24,1
Memo ítem:											
PGN (\$mm)	50.594	62.752	66.758	71.744	81.707	93.475	105.923	117.179	125.291	142.045	148.293
Porcentaje del PIB	25,8	29,4	28,7	27,2	27,3	27,9	27,6	27,1	26,2	28,5	28,0

^a Corresponden a las pensiones pagadas por el GNC; fuente: Confis.

Fuente: tomada del documento de Regla Fiscal para Colombia, información DIAN y DNP.

⁷ Estas vigencias utilizadas corresponden a inversión y funcionamiento.

⁸ Documento Regla Fiscal para Colombia, Julio 2010.

⁹ Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), fecha de corte 30 de abril de 2010.

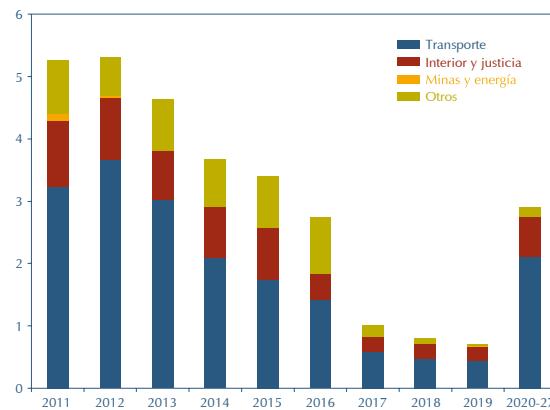
reto adicional a los ya mencionados en materia fiscal, ya que se estima que en el próximo cuatrienio se deberá ejecutar \$17,7 billones de las vigencias futuras, aproximadamente el 65% de la totalidad de las vigencias futuras existentes¹⁰. Esto generará un aumento en la presión del gasto.

Entre los cupos autorizados de vigencias futuras (VF) y los avales fiscales, se observa que a 2027 el sector con mayor cantidad de autorizaciones ha sido el sector transporte con el 62% del total de los avales fiscales y autorizaciones de VF en 2011 y 60% en promedio durante 2011-2017, seguido por Interior y Justicia (ver Gráfico 8).

El sistema de regalías

Las regalías son una contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de recursos naturales no renovables; se clasifican como directas e indirectas. Las primeras constituyen el 80% de las contraprestaciones y las reciben los departamentos (48%) y municipios (24%) donde se explotan los recursos naturales no renovables y los municipios portuarios (8%) por donde se transportan dichos recursos o sus derivados. Las segundas son las percibidas y administradas por el Fondo Nacional de Regalías (FNR). Estos últimos recursos deben destinarse a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a programas regionales de inversión (PRI) previstos en los planes de desarrollo de las entidades territoriales. A partir

Gráfico 8
CUPOS AUTORIZADOS PARA VIGENCIAS FUTURAS POR SECTORES (Billones de pesos de 2010)



Nota: corte a 30 de abril de 2010. Otros: Acción Social, Agricultura, Ambiente vivienda y desarrollo territorial, Ciencia y tecnología, Comercio, industria y turismo, Comunicaciones, Congreso, Cultura, Defensa, Educación, Empleo público, Estadística, Hacienda, Planeación, Presidencia, Protección social, entre otros.

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

de la Ley 863 de 2003, el 5% de las regalías directas que reciben los departamentos y municipios productores y el 50% de las regalías que se asignan al FNR se deben girar al Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet).

Las regalías están principalmente compuestas por los ingresos provenientes de la explotación de petróleo y

Cuadro 3
VIGENCIAS FUTURAS APROBADAS Y AVALES FISCALES PARA EL PERÍODO 2011-2027
(Billones de pesos de 2010)

	2011 a 2014	2015 a 2018	2019 a 2022	2023 a 2026	2027	Total
1. Vigencias futuras autorizadas antes de administración Uribe	1,178	1,090	0,936	-	-	3,203
2. Vigencias futuras autorizadas administración Uribe	15,663	4,886	1,524	0,944	0,026	23,044
3. Avales fiscales sin vigencias futuras administración Uribe	2,051	1,986	0,179	-	-	4,216
4. Total autorizaciones y avales administración Uribe (2+3)	17,714	6,873	1,703	0,944	0,026	27,260
5. Total autorizaciones y avales a 2027 (1+2+3)	18,892	7,962	2,639	0,944	0,026	30,463

Nota: corte a 30 de abril de 2010.

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional-MHCP y DNP.

¹⁰ Documento Regla Fiscal para Colombia, Julio 2010.

gas: 76% en el 2008 (90% en el 2000). Las regalías del carbón han venido ganando participación, pasando de 4,9% en el 2000 a 19,8% del total en el 2008; mientras que las regalías por concepto de otros minerales¹¹ se han mantenido relativamente estables (Gráfico 9). Las regalías indirectas giradas por el FNR por concepto de la explotación del petróleo, hidrocarburos y gas se han mantenido estables, con excepción del 2006 y 2008, cuando aumentaron en un 22,6% y un 27,6% respectivamente (Gráfico 9). Los ingresos por regalías han aumentado desde 2002 como consecuencia del aumento en la producción y las exportaciones del sector minero-energético, especialmente entre 2007 y 2008 en razón al aumento del precio internacional de los *commodities*.

Las leyes 141/1994 (artículos 14 y 15)¹² y 1151/2007 (artículos 116-121) disponen que mientras las entidades territoriales no alcancen coberturas mínimas en salud, educación, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil, deben asignar por lo menos el 60% de los recursos de regalías y compensaciones en el caso de los departamentos y el 75%, en el caso de los municipios, para alcanzar dichas metas¹³. Así mismo, pueden destinar hasta el 10% en la intervención técnica de dichos proyectos. Los departamentos y municipios que sean certificados en las coberturas mínimas en los sectores prioritarios anteriormente mencionados, podrán invertir el 90% de sus recursos de regalías y compensaciones en otros proyectos de inversión.

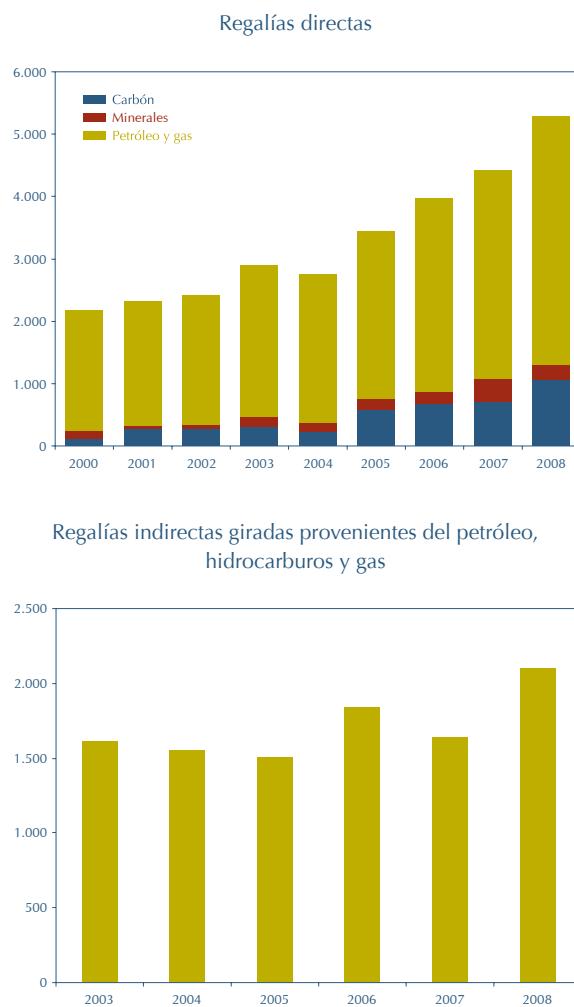
En la actualidad ninguna de las entidades territoriales ha logrado cumplir todas las metas exigidas en los sectores prioritarios mencionados. Según la Dirección de Regalías, de las 180 entidades que recibieron más regalías

¹¹ Oro y otros metales preciosos, níquel, esmeraldas, platino, hierro, plata y sal.

¹² Modificados por el artículo 1º de la Ley 1283 de 2009.

¹³ El artículo 120 de la Ley 1151/ 2007 prevé que la meta en términos de mortalidad infantil es de 15,5 niños por cada mil nacidos vivos; en educación se debe alcanzar el 100% de cobertura; en agua potable se debe tener una cobertura mínima de 91,5% y en alcantarillado de 85,8%. Por último, el 100% de la población SISBEN 1, 2 y 3 debe estar afiliada a seguridad social en salud para que las entidades territoriales sean certificadas.

Gráfico 9
REGALÍAS DIRECTAS E INDIRECTAS
(Miles de millones de pesos de 2009)



Fuente: DNP, UPME, FNR.

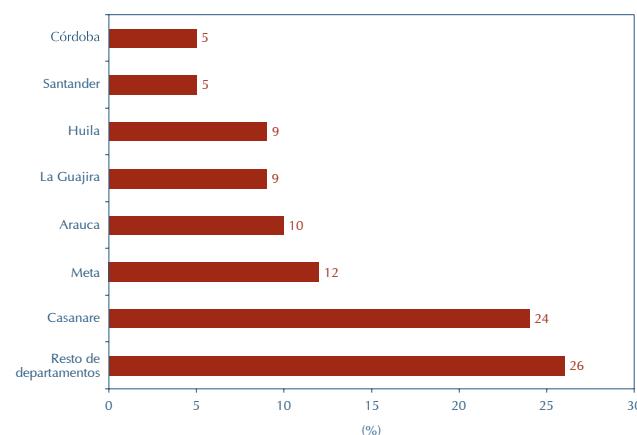
y que concentraron el 99% de los recursos girados en 2009, sólo 56 lograron la meta de cobertura mínima de afiliación al régimen subsidiado y 48 lograron la meta de universalización de la educación básica¹⁴. Ninguna ha cumplido con las metas de reducción de la mortalidad infantil ni con la certificación en cobertura de agua potable y alcantarillado¹⁵.

¹⁴ Dirección de Regalías del DNP y documento de la Regla Fiscal para Colombia, julio 2010.

¹⁵ Dirección de Regalías del DNP y documento de la Regla Fiscal para Colombia, julio 2010.

Entre 1995 y 2008 el total de regalías directas giradas fue de \$28,3 billones de pesos de 2008. El Gráfico 10 muestra que aproximadamente el 74% del total de éstas se ha concentrado en siete departamentos que representan apenas el 17% de la población del país. Casanare, Meta y La Guajira han participado con el 45% de estos recursos y Casanare recibió un porcentaje similar que los 25 departamentos restantes. Ello realza la gran inequidad en la repartición de las regalías.

Gráfico 10
REGALÍAS DIRECTAS GIRADAS ENTRE
1995 Y 2008



Fuente: DNP.

El sistema de regalías del país ha mostrado otras grandes deficiencias. La Dirección de Regalías de Planeación Nacional ha suspendido los giros de regalías a 869 entidades territoriales entre 2002 y 2010 por incumplimientos de las normas para su utilización¹⁶. Los proyectos de inversión

financiados con recursos de las regalías han mostrado tener bajo impacto en los indicadores de bienestar, hay múltiples proyectos no concluidos o abandonados, y ha habido un sinnúmero de escándalos por corrupción. Perry y Olivera (2010)¹⁷ encuentran que en promedio, las regalías han tenido un impacto negativo sobre el crecimiento de los departamentos, reflejando la mala experiencia de departamentos como Arauca, Casanare y Guajira (y antes Putumayo) que recibieron los mayores volúmenes de regalías sin que su nivel de desarrollo institucional permitiera un aprovechamiento eficiente de las mismas.

Por estas razones resulta imperativo que el actual Gobierno reforme la distribución y uso de las regalías. Se podría pensar en una regla de repartición que tome en cuenta tanto las necesidades como la capacidad institucional y fiscal de cada entidad territorial y se debe fortalecer el control, la vigilancia, los criterios de inversión y los usos de las regalías. Zapata (2010)¹⁸ presenta dos recomendaciones con el fin de mejorar la administración de las regalías. La primera consiste en incluir las regalías directas en el Sistema General de Participaciones (SGP), limitando al mismo tiempo el máximo de ingresos anuales de las entidades territoriales por concepto de regalías directas hasta el 100% del promedio de los ingresos corrientes anuales de los últimos 3 años, o el 40% de las transferencias del SGP en la vigencia respectiva. El excedente de las regalías se destinaría a un fondo estatal de ahorro y estabilización. A este Fondo se sumarían los recursos del Fondo Nacional de Regalías. Los rendimientos futuros se destinarían únicamente a los departamentos y municipios.

¹⁶ Dirección de Regalías, Departamento Nacional de Planeación.

¹⁷ Perry, G. y Olivera, M. (2010). El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia. Working Paper #51, Fedesarrollo. Bogotá.

¹⁸ Zapata (2010). Las Finanzas Territoriales en Colombia. En Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública, Fedesarrollo-CAF.