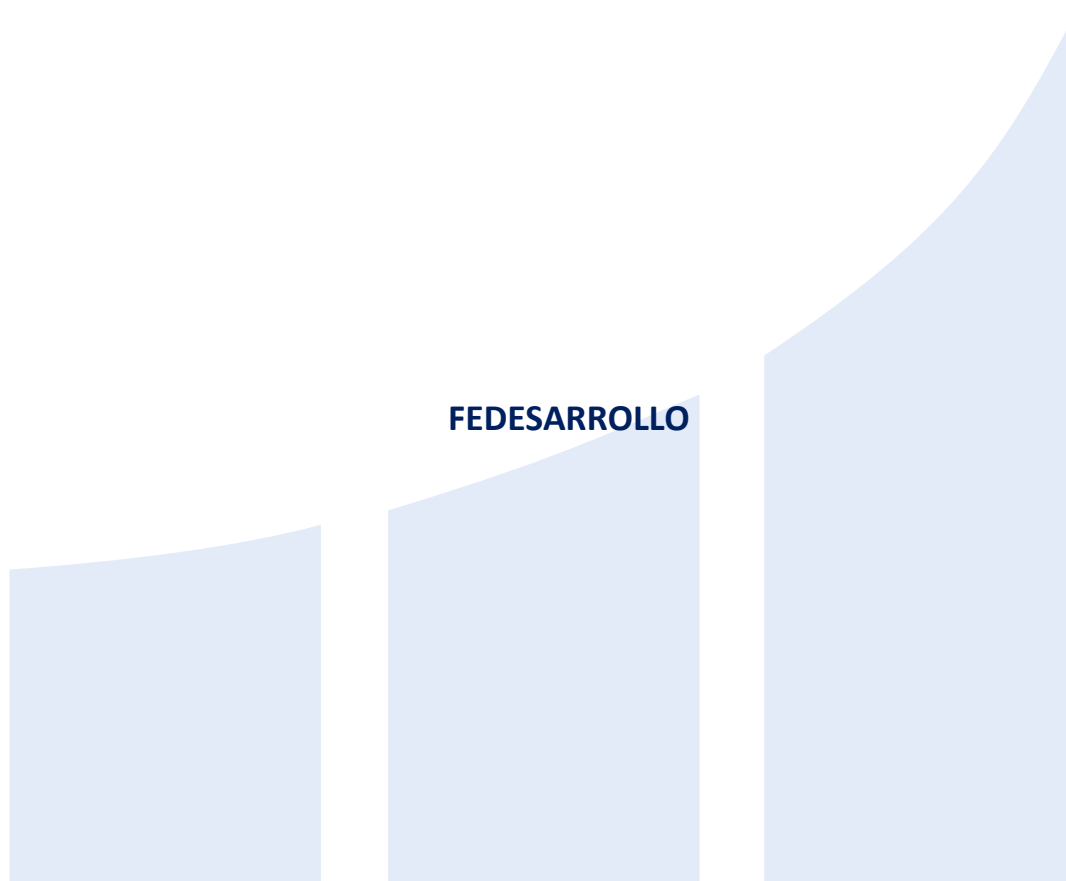


Evaluación de los impactos causados en las regiones productoras de hidrocarburos y minerales con el actual Sistema General de Regalías

PRODUCTO 5:

PLAN DE TRANSFERENCIA E IMPLEMENTACIÓN DE RECOMENDACIONES



Bogotá, 8 de octubre, 2018

Evaluación de los impactos causados en las regiones productoras de hidrocarburos y minerales con el actual Sistema General de Regalías

PRODUCTO 5:

PLAN DE TRANSFERENCIA E IMPLEMENTACIÓN DE RECOMENDACIONES

FEDESARROLLO

8 de octubre de 2018

Tabla de Abreviaciones

ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANM	Agencia Nacional de Minería
BPIN	Banco de Proyectos de Inversión
CN	Constitución Nacional
CT&I	Ciencia, Tecnología e Innovación
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ET	Entidad(es) Territorial(es)
FAE	Fondo de Ahorro y Estabilización
FBKF	Formación Bruta de Capital Fijo
FCR	Fondo de Compensación Regional
FDE	Fondo de Desarrollo Regional
FGP	Fondo General de Participaciones (México)
FNR	Fondo Nacional de Regalías
FONPET	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
IRCA	Índice de Riesgo de la Calidad del Agua
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
PET	Población en Edad de Trabajar
PRI	Proyecto Regional de Inversión
PTIR	Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones
RNNR	Recurso Natural No Renovable
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
VPN	Valor Presente Neto

Metodología para identificar y priorizar las recomendaciones de la evaluación

Fedesarrollo utilizó la metodología HCR instaurada por USAID. Para llevarla a cabo se hicieron borradores de estas matrices y posteriormente fueron discutidas en un taller con expertos para priorizarlas. A continuación, se explica la metodología HCR en detalle.

Matriz hallazgos, conclusiones y recomendaciones (HCR)

Fedesarrollo construyó las recomendaciones de la evaluación de los impactos causados en las regiones productoras de hidrocarburos y minerales con el actual Sistema General de Regalías utilizando el método de la matriz de hallazgos, conclusiones y recomendaciones (HCR) (MSI Eval, 2011). Este método consistió en construir una matriz borrador que contiene 4 columnas. En la primera columna están cada una de las preguntas orientadoras de la evaluación. En la segunda columna están los hallazgos de la evaluación que corresponden a cada una de las preguntas orientadoras (pueden ser uno o varios por pregunta). En la tercera columna había una fila por cada hallazgo de la columna 2, y en esa celda se consignó la conclusión correspondiente al hallazgo. La Columna 4 tenía una fila por cada fila de las columnas 2 y 3 en sus celdas se introdujo la recomendación que se deriva de la conclusión (columna 3), que se deriva del hallazgo (columna 2) que responde a la pregunta orientadora (columna 1).

Figura 1. Ejemplo de la matriz de hallazgos, conclusiones y recomendaciones (HCR)

Preguntas	Hallazgos	Conclusiones	Recomendaciones
Pregunta orientadora	Hallazgo 1	Conclusión 1	Recomendación 1
	Hallazgo 2	Conclusión 2	Recomendación 2
	Hallazgo 3	Conclusión 3	Recomendación 3

Esta metodología garantiza que todas las recomendaciones que hizo el estudio estuvieran respaldadas por conclusiones que a su vez están respaldadas por hallazgos (evidencia), que a su vez son relevantes para los objetivos de la evaluación –responden a las preguntas orientadoras. Las matrices borrador se presentaron al panel de expertos y con las conclusiones del taller se preparó este Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones. La priorización se dio a partir de la discusión en el panel de expertos; en este sentido se eliminaron algunas recomendaciones que los expertos dieron como no válidas y se modificaron otras según estas mismas recomendaciones.

Conclusiones, Recomendaciones e Implementación

PTIR- Evaluación de impacto del Sistema General de -Regalías				
Tema	Conclusiones	Recomendaciones	Implementación	Actores
General	<p>La conclusión más importante que se deriva del estudio es que los cambios que trajo la reforma al SGR fueron positivos para el país, pero sin duda existen oportunidades para mejorar. Se avanzó en la dirección correcta, sin embargo, el sistema puede mejorar aún más la eficiencia y focalización de los recursos.</p> <p>Es decir que los impactos pueden acelerarse y focalizarse para que el país siga consiguiendo, ahora más rápidamente, los objetivos de desarrollo y equidad que el proyecto de reforma consideró desde un principio.</p>	<p>No hay que volver a la concentración de recursos en los municipios productores, esto sería un grave retroceso.</p> <p>Las reformas institucionales y cambios en procedimientos permitirán el aumento en eficiencia.</p> <p>Hay que priorizar los municipios más pobres, pues esto permitirá alcanzar los objetivos de mejor manera.</p> <p>Debe realizarse una revisión de los porcentajes de asignación de los fondos existente, con el fin de propender por mayor equidad en favor de los municipios menos desarrollados.</p>	<p>Hay que hacer modificaciones en las fórmulas de distribución de los recursos del SGR, de manera que una mayor proporción de los recursos se asignen mediante el FCR. De este modo, los recursos se reorientarán en favor de los municipios de las categorías 4, 5 y 6.</p> <p>Los resultados de las simulaciones muestran que la distribución de recursos más eficiente se encuentra cuando los recursos se distribuyen de la siguiente manera: 84% por el FONPET, el 1% para el fondo de CTI, el 3% se distribuye mediante los fondos de compensación y las asignaciones directas y el 12% restante por el FAE.</p> <p>Al interior de los fondos, se encuentra que los mejores resultados se encuentran cuando los recursos se distribuyen mediante un 70% por NBI y 30% por población.</p>	<p>El Congreso debería aprobar una ley propuesta conjuntamente por el DNP y Ministerio de Hacienda, que permita cambiar los porcentajes de asignación de los fondos que se tienen actualmente.</p>

		Incluso debe revisarse la pertinencia de algunos fondos dado que no parecen tener aportes a la equidad entre territorios (por ejemplo, el fondo de Ciencia y Tecnología) en la mayoría de los casos porque los territorios no tienen claridad sobre cómo acceder a estos.		
OCAD	<p>Tanto municipios productores como no productores están de acuerdo en que los OCAD mejoran la calidad de los proyectos presentados e impiden que los recursos se filtren hacia proyectos de poca relevancia para el desarrollo de las regiones.</p> <p>Gracias a los OCAD, los proyectos realizados y por realizarse, son de mayor calidad e impacto y tienen mayor pertinencia en el desarrollo de las regiones.</p> <p>El reglamento del sistema, la elaboración de los proyectos en la MGA, los sistemas de información del SGR sobresalen como instrumentos muy valiosos para las administraciones locales.</p>	<p>Dado el buen funcionamiento de los OCAD, su eliminación sería un retroceso. Si bien se reconocen problemas en ellos, para esta institución la pregunta debe ser cómo mejorarlos en vez de como reemplazarlos.</p> <p>Si bien los OCAD presentan un buen funcionamiento, aún quedan procesos que los municipios menos desarrollados no han incorporado. En este sentido, las mesas técnicas deberán fortalecer sus procesos de asistencia técnica, con el fin de ayudar a cerrar estas brechas</p>	<p>Se debe evaluar la posibilidad de destinar algunos recursos de monitoreo y seguimiento a prestar asistencia técnica a los territorios.</p> <p>Esta debe ser diferenciada entre departamentos y municipios pues la naturaleza de la asistencia que demanda así lo indica.</p>	<p>-El DNP debe liderar una propuesta de modificación de las reglas de funcionamiento actual de los OCAD.</p> <p>-EL DNP en conjunto con los ministerios de Transporte y Educación, deben diseñar una hoja de ruta para mejorar la asistencia técnica a los territorios.</p> <p>-La Dirección de Regalías del DNP deberá seguir trabajando con las entidades territoriales, con el fin de consolidar estos mecanismos.</p>

OCAD municipal DNP	Si bien el OCAD municipal funciona con éxito, hay ocasiones en que los recursos asignados a un municipio resultan demasiado bajos, lo cual hace que los costos administrativos de ejecutarlos sean más altos que el beneficio. Esto genera que los proyectos se demoren años en ser propuestos o que el dinero se estanque por completo.	Para un mayor aprovechamiento de los recursos, es necesario crear estatutos que incentiven el uso de los recursos que no están siendo usados o que por lo menos los redistribuya. De esta manera se podrá evitar su estancamiento.	Establecer un límite de tiempo para ejecutar los recursos. Máximo dos años, en el cual los recursos de los dos fondos. En caso de que no lo sean en el periodo establecidos, estos serán redistribuidos a otros municipios que los necesiten.	El Congreso debería aprobar una ley propuesta conjuntamente por el DNP y Ministerio de Hacienda, en la cual se incluyan lineamientos para la ejecución de los recursos del SGR.
		Se recomienda que exista un piso presupuestal mínimo por municipio para la distribución de los recursos de los dos fondos regionales FDR y FCR.	Establecer un límite de tiempo para ejecutar los recursos. Máximo dos años, en el cual los recursos de los dos fondos. En caso de que no lo sean en el periodo establecidos, estos serán redistribuidos a otros municipios que los necesiten. El concepto de los ministerios debe ser vinculante. De esta manera no se bloqueará el proceso en DNP y estos podrán concentrarse en dar asistencia técnica en vez de cumplir con procesos burocráticos.	El Congreso debería aprobar una ley propuesta conjuntamente por el DNP y Ministerio de Hacienda, en la cual se incluyan lineamientos que permitan dar mayor celeridad a la ejecución de los recursos del SGR, cuando se ha dado un concepto viable.
DNP	Las entidades territoriales sufren enormes demoras en la aprobación de los proyectos porque existe una descoordinación frecuente entre el DNP y los ministerios al dar sus conceptos.	Se debe lograr una coordinación y unificación entre los conceptos de los ministerios y el de DNP, para así impedir que se traben los proyectos que ya han tenido aprobación de una instancia técnica.		

<p>DNP Municipios productores</p>	<p>Según los territorios, el DNP parece concentrado más por cumplir con procesos burocráticos que con dar soporte técnico que apoye la mejora de proyectos.</p>	<p>DNP deber retomar la labor de soporte técnico; su principal labor debe ser determinar si un proyecto es realmente relevante o no para el desarrollo.</p>	<p>Además, el DNP debe tener un tiempo límite para dar su concepto del proyecto -y en caso de no responder en el tiempo dado debe funcionar como respuesta el silencio administrativo.</p>	<p>El Congreso debería aprobar una ley propuesta conjuntamente por el DNP y Ministerio de Hacienda, en la cual se incluyan lineamientos que permitan dar mayor celeridad a la ejecución de los recursos del SGR, cuando se ha dado un concepto viable.</p> <p>El DNP, en conjunto con las federaciones de departamentos y municipios, deberán presentar a la COT una propuesta de gestión de los recursos del SGR.</p>
<p>OCAD municipal</p>	<p>El trabajo cualitativo permite concluir que la solicitud de requisitos va cambiando según la entidad o el funcionario -sin que esté establecido un protocolo claro y transparente- hasta el punto de paralizar la ejecución de esta fuente de recursos.</p>	<p>La asistencia técnica debe asignarse a una agencia especializada conformada por expertos en el tema al que el proyecto propuesto pertenece. Además, debe haber coordinación entre los funcionarios para que en caso de que cambien, el proceso no se reinicie.</p>		<p>El Congreso debería aprobar una ley propuesta conjuntamente por el DNP y Ministerio de Hacienda, en la cual se incluyan lineamientos para la ejecución de los recursos del SGR.</p>
<p>DNP</p>	<p>A veces el funcionario asignado a la revisión de un proyecto no es experto en el tema, o en ocasiones cambian y no se continúa el proceso coherentemente.</p>	<p>Además, el tiempo que tiene DNP para dar un concepto debe ser limitado, para así evitar externalidades que frustren proyectos.</p>		<p>El Congreso debería aprobar una ley propuesta conjuntamente por el DNP y Ministerio de Hacienda, en la cual se incluyan lineamientos que permitan dar mayor celeridad a la ejecución de los recursos del SGR, cuando se ha dado un concepto viable.</p>
<p>Municipios productores</p>	<p>Los ejercicios estadísticos y econométricos indican que el nuevo SGR tiene impactos importantes sobre las variables a nivel municipal. Según estos resultados los municipios que se encuentran en el quintil 5 de</p>	<p>Lo anterior, daría cuenta de la efectividad de la reforma a las regalías al permitir que más municipios pudieran acceder a recursos, mostrando cómo los</p>	<p>Si bien los resultados muestran impactos positivos de la reforma, los ejercicios de simulación sugieren que aún hay espacio para obtener mejores en términos de equidad (incrementar el porcentaje de</p>	<p>La reforma del SGR debe incluir esta modificación . El DNP deberá liderar la discusión al interior de las entidades territoriales.</p>

	<p>ejecución tienen impactos importantes. Además, se indica que el uso de regalías sí está cumpliendo en buena medida su función, pues hay un avance importante en educación e ingresos gracias a su uso.</p> <p>Si bien la reforma tuvo impactos en ingresos totales per cápita e ingresos tributarios per cápita en los municipios productores, en las variables socioeconómicas (tasa de educación, tasa de vacunación) no se encontraron impactos de la misma.</p>	<p>cambios permitieron acercarse cada vez más a objetivos de equidad.</p> <p>Este resultado implica que una reforma debería concentrar los esfuerzos sobre los municipios categoría 4, 5 y 6 y no sobre todo el país: las grandes ciudades tienen recursos propios para cubrir sus necesidades y el país necesariamente debe hacer un esfuerzo en equidad hacia los municipios más pobres para cerrar la brecha en indicadores socioeconómicos.</p> <p>Si bien la reforma al SGR logró importantes resultados en materia de desarrollo y de equidad, permitiendo que una mayor cantidad de municipios puedan acceder a los recursos de regalías, aún queda espacio para realizar mejoras que permitan que los recursos lleguen a los municipios menos desarrollados.</p>	<p>recursos asignados mediante el FCR por ejemplo).</p>	
--	--	--	---	--

