



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

Memorias

2018 - 2019

EQUIDAD, LEGALIDAD Y EMPRENDIMIENTO

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA

Ministro de Hacienda y Crédito Público

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Iván Duque Márquez

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Alberto Carrasquilla Barrera

VICEMINISTRO GENERAL
Juan Alberto Londoño Martínez

VICEMINISTRO TÉCNICO
Luis Alberto Rodríguez Ospino

SECRETARIO GENERAL
Germán Eduardo Quintero Rojas

DIRECTOR GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO Y TESORO NACIONAL
César Augusto Arias Hernández

DIRECTOR GENERAL DE REGULACIÓN ECONÓMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
María Virginia Jordán Quintero

ADMINISTRADORA DEL MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR (COLJUEGOS)
Juan B. Pérez Hidalgo
Presidente

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)
José Andrés Romero Tarazona
Director General

FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL (FDN)
Francisco Gómez
Presidente (E)

UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES (UGPP)
Gloria Inés Cortés Arango
Directora General

DIRECTORA GENERAL DE APOYO FISCAL
Ana Lucía Villa Arcila

DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Jesús Antonio Bejarano Rojas

DIRECTOR GENERAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL
Fernando Jiménez Rodríguez

DIRECTOR GENERAL DE PARTICIPACIONES ESTATALES
Adriana Mazuera

JEFE OFICINA ASESORA DE JURÍDICA
Ángela Patricia Parra Carrascal

FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL (FINDETER)
Sandra Gómez Arias
Presidente

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA
Jorge Castaño Gutiérrez
Superintendente

UNIDAD DE PROYECCIÓN NORMATIVA Y ESTUDIOS DE REGULACIÓN FINANCIERA (URF)
Pedro Felipe Lega Gutiérrez
Director

FONDO ADAPTACIÓN
Edgar Ortiz Pabón
Gerente General

Edición y redacción

VICEMINISTERIO GENERAL

Edith Yasmin Varela Ramírez
Karen Cristina Rodríguez Zapata

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
COLJUEGOS
DIAN
FDN
FINDETER
Fondo Adaptación
Superintendencia Financiera de Colombia
UGPP
URF

Diseño y selección de imágenes

Olga Ximena Novoa Gonzáles
Diana Alexandra Londoño Aguilera
Manuel Leonardo Basto Rodríguez

Edición

Septiembre 2019
Anual
Hecho en Colombia
©Ministerio de Hacienda y Crédito Público

🌐 www.minhacienda.gov.co
✉ atencioncliente@minhacienda.gov.co

Síguenos en nuestras redes sociales:
📍 @MinHacienda
📍 Ministerio de Hacienda
📍 @minhacienda

Agradecimientos

A FINDETER por el apoyo en la publicación de este documento.

CONTENIDO

CAPÍTULO 1

Crecimiento económico y estabilidad macroeconómica

1.1. Contexto macroeconómico	15
1.2. Ley de Financiamiento	21
1.3. Sostenibilidad Fiscal	24
1.4. Impulso al desarrollo regional	35
1.5. Incentivos para la Economía Naranja	43

CAPÍTULO 2

Confianza en los mercados

2.1. Inversión extranjera, gestión de la deuda y transparencia	47
2.2. Innovación sostenible y responsable en el sistema financiero	58
2.3. Misión del Mercado de Capitales	61
2.4. Convergencia a estándares internacionales de regulación	61
2.5. Estrategia de Mitigación de los Riesgos Fiscales	64

CAPÍTULO 3

Administración racional de los recursos públicos

3.1. Gestión presupuestal	69
3.2. Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022	71
3.3. Modernización de la administración presupuestal	73
3.4. Sostenibilidad fiscal como motor del Pacto por la Descentralización	76
3.5. Sistema General de Regalías	85
3.6. Reingeniería de la gestión de las finanzas públicas	92
3.7 Administración del portafolio de empresas y participaciones accionarias	94

CAPÍTULO 4

Equidad - Solidaridad

4.1. Sistema de salud sostenible	99
4.2. Protección a la vejez	105
4.3. Adaptación al cambio climático y mitigación del riesgo	116
4.4. Política Cafetera	119

CAPÍTULO 5

Apoyo a la labor legislativa

5.1. Principales leyes aprobadas en la legislatura 2018 - 2019	123
--	-----

GRÁFICOS

Gráfico 1. Índice de tasa de cambio	18
Gráfico 2. Flujo migratorio mensual de migrantes venezolanos a Colombia	20
Gráfico 3. Impactos Fiscales de la Migración	21
Gráfico 4. Tasa Inversión como % del PIB vs Índice del Costo Unitario del Capital	22
Gráfico 5. Impacto sobre la inversión ante una disminución de 1% sobre el costo del uso del capital en Colombia (pp.)	23
Gráfico 6. Balance fiscal del SPNF 2010 – 2018	26
Gráfico 7. Deuda Bruta y Neta del GNC (% del PIB)	27
Gráfico 8. Deuda Externa Neta del GNC (% del PIB)	28
Gráfico 9. Deuda del SPNF 2010 – 2018	28
Gráfico 10. Balance fiscal SPNF 2018 – 2020	32
Gráfico 11. Recaudo Neto	34
Gráfico 12. Desempeño de las curvas – TES	48
Gráfico 13. Años al vencimiento – Portafolio de TES	48
Gráfico 14. Cupón promedio	49
Gráfico 15. Inversionistas Extranjeros – TES	49
Gráfico 16. Mapa por Continente de los Inversionistas Internacionales en TES	50
Gráfico 17. Resultado Operaciones de Manejo de Deuda en el mercado internacional – Octubre 2018	51
Gráfico 18. Resultado Emisión en el mercado internacional – Enero 2019	52
Gráfico 19. Estado de cumplimiento Meta Plan Financiero 2019 – Subastas	52
Gráfico 20. Resultados Operación de Manejo Marzo 19 de 2019	53
Gráfico 21. Perfil de Vencimientos de Deuda (% del total de la deuda)	54
Gráfico 22. Composición del portafolio de deuda	54
Gráfico 23. Extensión de la Curva de Rendimientos Local – TES COP (30 años)	56
Gráfico 24. Ventajas del fondo bursátil	57
Gráfico 25. Volumen SEN y tasas de fondeo	57
Gráfico 26. Complemento versus Superávit – Vigencia 2018 (Millones de Pesos)	78
Gráfico 27. Asignación SGP Educación	79
Gráfico 28. Dinámica del Saldo acumulado en el FAE	91
Gráfico 29. Portafolio de empresas del MHCP por sectores	95
Gráfico 30. Recaudo derechos de explotación por juegos de suerte y azar nacionales	102
Gráfico 31. Recaudo derechos de explotación juegos novedosos	103
Gráfico 32. Beneficios Económicos Periódicos	105

Grafico 33. Rentas Beneficios Económicos Periódicos	106
Gráfico 34. Ingresos por Fuente agosto 2018 – abril 2019	107
Gráfico 35. Cubrimiento del Pasivo Pensional y Aportes Valorizados	108
Gráfico 36. Retiros del FONPET agosto 2018 – mayo 2019	109
Gráfico 37. Evolución valor de las mesadas	115

TABLAS

Tabla 1. Crecimiento del 2018 y Proyección del PIB para 2019 por componente	16
Tabla 2. Balance Fiscal Estructural Gobierno Nacional Central	25
Tabla 3. Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central. 2019-2020	30
Tabla 4. Calificación de la deuda a largo plazo	50
Tabla 5. Ejecución Deudas Laborales Sector Educación	80
Tabla 6. Giro de recursos Vigencia 2017-2018	87
Tabla 7. Giro de recursos Vigencia 2019-2020	88
Tabla 8. Proyectos aprobados por región en los OCAD con participación del MHCP	89
Tabla 9. Total aprobaciones del OCAD Paz	90
Tabla 10. Elementos de juegos ilegales incautados por Coljuegos	47
Tabla 11. Pasivo Pensional de la Nación y Entidades Territoriales	110
Tabla 12. Tasa de evasión anual	111
Tabla 13. Obligados y cotizantes al Sistema	112
Tabla 14. Oportunidad en la atención de trámites pensionales	113
Tabla 15. Recepción de la función pensional	114
Tabla 16. Tipos de prestación	114
Tabla 17. Avance sectores Fondo Adaptación, abril 2019	117

ABREVIATURAS Y SIGLAS

Abreviatura/ Sigla	Significado
ADRES	Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud
AESGPRI	Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas
AIPI	Programa de Atención Integral a la Primera Infancia
APP	Asociaciones Público Privadas
APSB	Agua Potable y Saneamiento Básico
ARL	Administradora de Riesgos Laborales
BEPS	Beneficiarios Económicos Periódicos
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCRF	Comité Consultivo de la Regla Fiscal
CCP	Catálogo de Clasificación Presupuestal
CETIL	Certificación Electrónica de Tiempos Laborados
DAF	Dirección de Apoyo Fiscal
DGPE	Dirección General de Participaciones Estatales
DGCPTN	Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional
DGRESS	Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EGDMP	Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo
EOP	Estatuto Orgánico de Presupuesto
EPS	Entidades Prestadoras de Salud
ESE	Empresas Sociales del Estado de carácter territorial
FAE	Fondo de Ahorro y Estabilización
FDN	Financiera de Desarrollo Nacional
FDR	Fondo de Desarrollo Regional
FED	Reserva Federal de los Estados Unidos
Findeter	Financiera de Desarrollo Territorial
Fintech	Tecnología Financiera
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONPET	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
FONSA	Fondo de Solidaridad Agropecuaria
FSB	Financial Stability Board - Consejo de Estabilidad Financiera
GNC	Gobierno Nacional Central

IAC	Instrucción de Abono a Cuenta
IGEC	Incentivo Gubernamental para la Equidad Cafetera
IPS	Instituto Prestador de Salud
ISS	Instituto de Seguros Sociales
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAE	Programa de Alimentación Escolar
Pasivocol	Programa de Seguimiento y Actualización de los Cálculos Actuariales del Pasivo Pensional de las Entidades Territoriales
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PLMB	Primera Línea del Metro de Bogotá
POMCAS	Plan de Manejo y Ordenamiento de Cuencas
PSFF	Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero
RAIS	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad
SECO	Cooperación Económica y Desarrollo de Suiza
SED PES	Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos
SEN	Sistema Electrónico de Negociación
SETP	Sistemas Estratégicos de Transporte Público
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SFIN	Subdirección de Financiamiento Interno de la Nación
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SITM	Sistemas Integrados de Transporte Masivo
SPGR	Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías
SUPTT	Sistema Unificado de Pasivos Pensionales Territoriales
TES	Títulos de Tesorería
TTV	Transferencia Temporal de Valores
UGPP	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales
UPC	Unidad de Pago por Capitación
UVR	Unidad de Valor Real

Memorias

2018 - 2019

EQUIDAD, LEGALIDAD Y EMPRENDIMIENTO



CAPÍTULO 1

Crecimiento económico y estabilidad macroeconómica

El crecimiento económico fundamentado en la productividad, la innovación, el ahorro y la inversión, es una condición importante para lograr los objetivos del Gobierno nacional en materia de equidad social, reducción de la pobreza, aumento en los ingresos de los ciudadanos y sostenibilidad de los logros sociales. Dentro de este contexto se prioriza el cumplimiento del principio de responsabilidad y sostenibilidad fiscal mediante la adopción de Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y la Regla Fiscal, consistentes con el balance entre ahorro e inversión que requiere la economía.

1.1. Contexto macroeconómico

1.1.1. Producto Interno Bruto

En 2018 el Producto Interno Bruto (PIB) tuvo un crecimiento de 2,6%, mostrando un buen desempeño en comparación con años previos, los cuales se vieron afectados por el choque de la caída de los precios del petróleo y sus consecuencias sobre el crecimiento económico y el recaudo tributario. Este crecimiento se mantiene por debajo del promedio de crecimiento anual observado desde el año 2006 (4,1%), pero es superior al observado en 2017 (1,4%).

Respecto de los componentes de producción, los sectores de actividad económica que más contribuyeron al crecimiento en el año 2018 fueron administración pública (que aumento 4,2%), comercio, transporte y hoteles (3,3%), actividades inmobiliarias (2,0%) e industria manufacturera (1,8%), que en suma participan con más del 50% de la dinámica del PIB. Lo anterior se explica principalmente por una mayor ejecución de recursos públicos como consecuencia del ciclo electoral regional, las elecciones presidenciales y la implementación del CENSO poblacional llevado a cabo por el DANE. Adicionalmente, se observó un mayor nivel de confianza de los consumidores y mejoras en la demanda interna.

- » **Fotografía superior:** Acueducto de El Socorro. Inversión COP \$60.000 millones. Asistencia técnica en contratación de la obra, interventoría, seguimiento en la ejecución del proyecto por Findeter. Santander. Fotografía: Cortesía Findeter.
- » **Fotografía inferior:** Lanzamiento local de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Barranquilla. Septiembre 9 de 2019

En cuanto al gasto, el crecimiento del PIB se explica principalmente por la dinámica del consumo total, cuya tasa de expansión presentó una aceleración respecto al año anterior de 1,6pp. Este resultado lo explica el crecimiento del consumo de los hogares de 3,6%, el cual evidenció un mejor dinamismo frente a 2017, así mismo se observó un buen desempeño del consumo público mostrando un crecimiento de 5,6% que se sustentó en una mayor ejecución de recursos por parte del Gobierno Nacional Central.

Para el año 2019, se proyecta una aceleración importante de la economía, la cual crecerá 3,6% (Tabla 1). Este crecimiento se explica principalmente por el repunte de actividades como construcción, comercio, industria y administración pública como consecuencia de una mayor ejecución de proyectos de infraestructura de los gobiernos regionales y locales, mayor producción de bienes de capital y expansiones en subsectores como la refinación y alimentos, una continua mejora de la confianza de los consumidores junto con la recuperación de los créditos de consumo y un incremento de la demanda agregada.

Por el lado del gasto, para el 2019 se espera que la inversión se acelere en términos reales, dado los distintos estímulos al sector privado creados por el gobierno generando así un ambiente más propicio para la expansión de la inversión. Dentro de los rubros que componen la balanza comercial, se espera que las exportaciones crezcan un 4,0%, lo que es explicado por los incentivos generados por una mayor depreciación, situación que se contrarresta con una desaceleración de los principales socios comerciales del país.

Tabla 1. Crecimiento del 2018 y Proyección del PIB para 2019 por componente

CONCEPTO	Crecimiento anual (%)		Participación (%)	Contribución (pp)
	2018	2019 *		
PIB	2,6	3,6	100	3,6
Consumo Total	4	4,3	83,8	3,6
Hogares	3,6	4,3	68,5	3
Gobierno	5,6	4,2	15,3	0,6
Formación bruta de capital	3,5	6,3	21,2	1,3
Demanda Final Interna	3,9	5	105	5,2
Exportaciones	3,9	4	15,9	0,6
Importaciones	7,9	9,5	20,9	-2

Fuente: DANE y proyecciones DGPM-MHCP

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo contempla inversiones por \$1.096 billones, correspondiente con las fuentes de financiamiento establecidas en los escenarios fiscales de mediano plazo. Estas acciones contribuyen a la meta del Gobierno nacional de elevar en 6 pp la tasa de inversión durante el cuatrienio, buscando que para el 2022 ésta corresponda al 26,1% del PIB, siendo por tanto la más alta desde el año 2005.

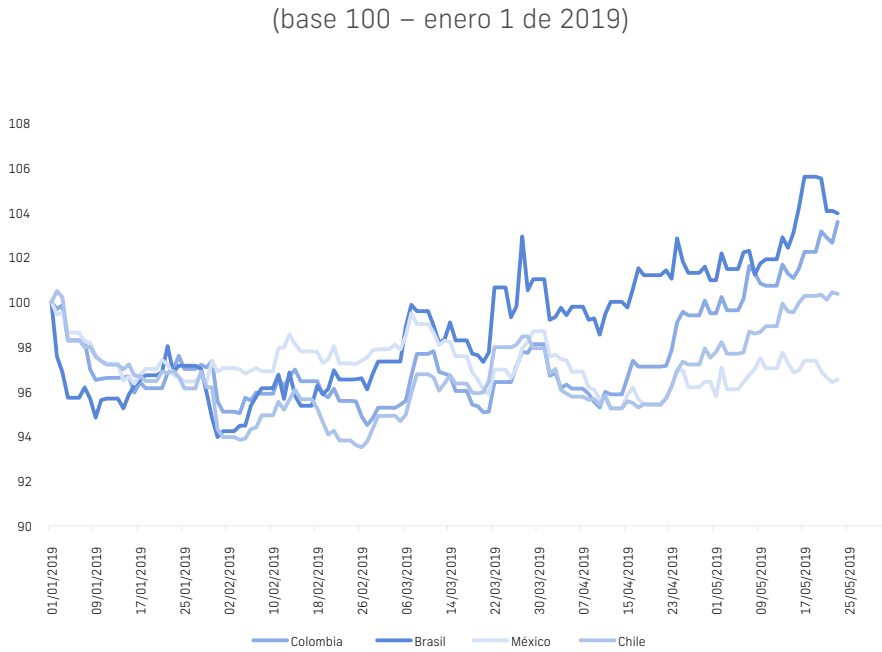
1.1.2 Contexto internacional y tasa de cambio

El balance macroeconómico mundial cambió radicalmente en 2018. Hace un año, se esperaba que la economía mundial creciera 3,9% tanto en 2018 como en 2019, pero el crecimiento observado de 2018 se ubicó en 3,6%, y la perspectiva de 2019 se redujo a 3,3%. El escalamiento de las tensiones comerciales entre China y EE.UU., la volatilidad de los precios de los *commodities*, la vulnerabilidad externa a la que se vieron expuestas algunas economías emergentes y la incertidumbre frente a la política monetaria de la Reserva Federal y el Banco Central Europeo cambiaron el rumbo de las perspectivas de crecimiento en el corto plazo.

En 2018, la tasa de cambio del peso colombiano frente al dólar presentó un promedio de \$2.957, \$6 por encima del promedio observado de 2017 (\$2.951), representando una depreciación nominal de 0,2%. El comportamiento de la tasa de cambio estuvo influenciado a la baja por una recuperación en el precio del Brent entre 2017 y 2018 de 31%, cerrando en un promedio de USD 71,7 USD/barril el año pasado. Sin embargo, este efecto fue contrarrestado al alza por cuatro aumentos en las tasas de interés de la FED durante 2018. Asimismo, la tasa de cambio mostró mayor volatilidad en el último trimestre del año, por la intensificación de la disputa comercial entre EE.UU. y China y los episodios de salida de capitales evidenciados en algunas economías emergentes.

Los episodios mencionados anteriormente y las condiciones de liquidez menos expansivas con respecto a años anteriores fomentaron el fortalecimiento del dólar. Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018, el peso colombiano se depreció 9%, mientras que en economías emergentes con salidas de capitales la moneda se depreció 102% como en el caso de Argentina, 16% en Sudáfrica y 39% en Turquía. Asimismo, algunas de las monedas de los pares latinoamericanos mostraron una mayor depreciación que el peso colombiano, entre los cuales se destacan Brasil, Chile y Argentina. De esta manera, el comportamiento del peso colombiano se mantuvo relativamente estable, con una depreciación moderada en el último trimestre del año.

Gráfico 1. Índice de tasa de cambio



Fuente: Bloomberg, Banco de la República. Cálculos DGPM-MHCP.

En lo corrido de 2019, el comportamiento de la tasa de cambio ha sido mixto. Por un lado, la tasa de cambio mostró una ligera apreciación en el primer trimestre del año, mientras que, en lo corrido del segundo trimestre se ha depreciado 3,4% frente al promedio del primer trimestre (\$3.135). La corrección que se observó en el primer trimestre se explica parcialmente por la recuperación sostenida de los precios del petróleo, mientras que la reciente depreciación se atribuye a la aversión al riesgo generada por el recrudecimiento de las tensiones comerciales y el deterioro de la perspectiva de crecimiento global¹. Lo anterior ha ocasionado una depreciación generalizada en las monedas de economías emergentes en el segundo trimestre del año, incluyendo Colombia. Con base en lo anterior, y dadas las perspectivas del contexto internacional para lo que resta de 2019, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima una tasa de cambio promedio de \$3.171 para el promedio de este año.

1 El Fondo Monetario Internacional (FMI) revisó la proyección de crecimiento mundial para 2019 de 3,7% a 3,3% entre el WEO de octubre de 2018 y el WEO de abril de 2019.

1.1.3. Inflación y política monetaria

Durante el 2018 la inflación mostró un comportamiento estable cerrando el año en 3,18%, ubicándose consistentemente dentro del rango meta del Banco de la República (entre 2% y 4%), y siendo la primera vez que finaliza el año dentro de este rango desde 2014. Con respecto a diciembre de 2017, la inflación anual presentó una fuerte corrección y se redujo 91pbs. Esta reducción en la inflación y la estabilidad mostrada durante 2018 es explicada por el buen comportamiento de la inflación de los componentes transables (cerrando en 1,09% en términos anuales) y no transables (mostrando una reducción anual de 1,7pps respecto al dato registrado en 2017, cerrando en 3,79%), así como por la ausencia de choques de oferta que no generaron grandes presiones alcistas sobre la inflación de alimentos (que cerró en 2,44%). Por otro lado, las ligeras presiones al alza durante 2018 se explicaron por el componente de bienes regulados, cuya inflación anual cerró en 6,37%.

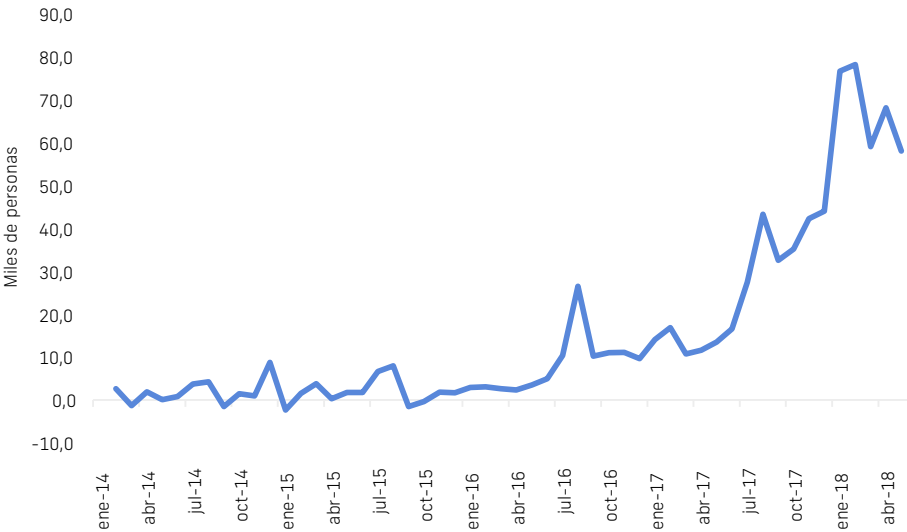
Ahora bien, en lo corrido de 2019, la inflación se ha mantenido dentro del rango meta, ubicándose en 3,31% en mayo. La inflación de alimentos ha venido exponiendo un ligero repunte en lo corrido de 2019, en parte, por choques de oferta provocados por un exceso de lluvias en algunas regiones del país; aun así, sigue ubicándose dentro del rango meta (3,9% en mayo). Por otro lado, la menor indexación de precios, producto de una corrección de 0,9pp de la inflación de cierre en 2018, ha contribuido a la reducción de la inflación de bienes no transables, la cual se ha consolidado dentro del rango meta. En cuanto a la inflación de bienes transables, en los últimos meses no se han observado posibles efectos de la depreciación reciente, lo cual ha permitido que este componente se siga ubicando por debajo del rango meta (1,22% en mayo de 2019). Por otro lado, la inflación de regulados se ha mantenido en niveles cercanos a los observados en 2018 (5,54% en mayo de 2019), producto de los ajustes al alza en el precio de la energía, principalmente en la costa caribe colombiana. Para 2019, se espera que la inflación cierre en un nivel de 3,2%.

Durante el primer trimestre de 2018 el Banco Central continuó con su política monetaria expansiva, la cual había comenzado desde finales de 2016, reduciendo en 50pbs su tasa de interés de intervención y manteniéndola en 4,25% el resto del año. Este comportamiento se debió a la estabilidad de la inflación y su convergencia a la meta, unas expectativas de inflación cercanas al 3% y una brecha de producto negativa, pese a la aceleración del crecimiento. La tasa de interés de política monetaria se ha mantenido inalterada en lo corrido de 2019.

1.1.4. Impactos económicos del fenómeno migratorio de Venezuela

La migración proveniente de Venezuela ha implicado fuertes presiones sobre los fundamentales macroeconómicos de corto plazo, generando choques sobre el mercado laboral, la provisión de servicios públicos, así como desafíos en la capacidad institucional del país. La magnitud de estos choques depende en gran medida del número de personas ingresando al país. Desde 2014, el flujo de entrada de venezolanos se ha incrementado hasta llegar a un máximo en febrero de 2018, mes en el que ingresaron 78.000 personas (Gráfico 2). Asimismo, según los cálculos de Migración Colombia, la cantidad de migrantes provenientes de Venezuela se duplicó en el último año, alcanzando 1.174.743 personas en diciembre de 2018.

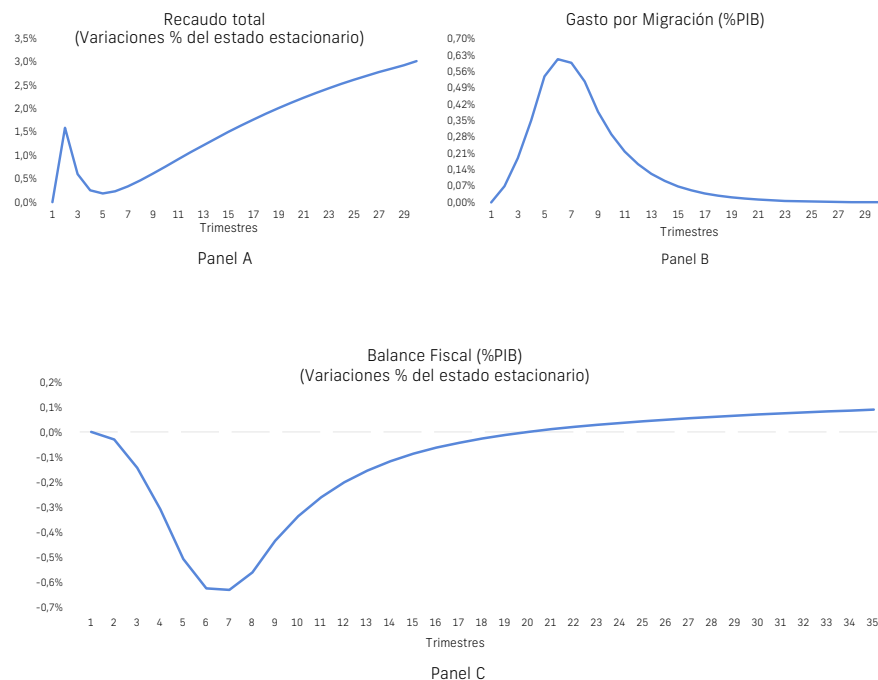
Gráfico 2. Flujo migratorio mensual de migrantes venezolanos a Colombia



Fuente: Migración Colombia, RAMV, cálculos DGPM-MHCP y DNP

Este fenómeno ha traído consecuencias en el mercado laboral. En particular, las encuestas indican que existe una brecha significativa entre el ingreso laboral de residentes y migrantes (tanto venezolanos como colombianos retornados), y que dicha diferencia ha aumentado en la medida que crece el flujo de entrada de migrantes al país. Específicamente, se calcula que la brecha salarial promedio por hora entre grupos es 34,9%.

Adicionalmente, se estima que el choque migratorio tenga efectos positivos de largo plazo. Un ejemplo de esto son los efectos de la migración sobre el PIB potencial, el cual aumenta según el número de migrantes. Así, en un escenario en el que la población económicamente activa aumente en 650.000 personas, se espera un crecimiento promedio anual adicional de 0,16pp. Por otra parte, se estima que la migración tenga efectos positivos en el recaudo tributario asociados a un incremento en el recaudo de impuesto al consumo y al trabajo; sin embargo, en el corto plazo este efecto positivo se vería contrarrestado por los costos asociados a la migración lo que generaría un aumento del déficit de 0,6% en el corto plazo. No obstante, en el largo plazo, se espera un aumento sostenido en el recaudo, acompañado de menores gastos por migración, llevando el balance fiscal a variaciones positivas (Gráfico 3).

Gráfico 3. Impactos Fiscales de la Migración

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP y DNP

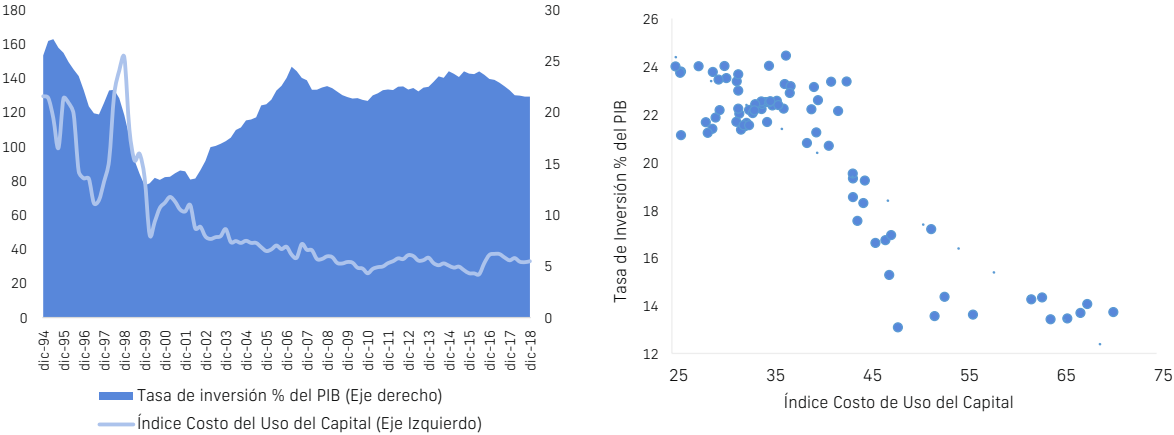
1.2 Ley de Financiamiento y sus efectos

La Ley 1943 se expidió en diciembre de 2018, siendo esta una iniciativa del Gobierno que busca impulsar el crecimiento económico, la inversión y la competitividad del país, principalmente por medio de una reducción sustancial en la carga tributaria empresarial y una disminución en el costo de uso del capital para atraer mayor inversión.

De acuerdo con las proyecciones, se espera que la inversión se acelere en términos reales, al pasar de crecer al 3,5% en 2018 a 6,3% en 2019, impulsada en parte por la Ley de Financiamiento. Los distintos estímulos al sector privado creados por el Gobierno generarían un ambiente más propicio para la expansión de la inversión. En particular, la disminución en la carga tributaria empresarial, por medio de una reducción tanto en la tarifa general como en la sobretasa del impuesto de renta para personas jurídicas, se traducen en incentivos para aumentar la inversión de los empresarios, contribuyendo así a aumentar su productividad y competitividad.

En efecto, las menores tasas generales del impuesto a la renta que pasarán de 37% en 2018 a 33% en 2019, y los beneficios tributarios adicionales disminuirán el costo del uso del capital, impactando positivamente la formación bruta de capital fijo. Como se muestra en el Gráfico 4, históricamente las reducciones en el costo de uso del capital están relacionadas con incrementos en los niveles de inversión del país. Se calcula que las menores tasas impositivas a las empresas generen una disminución del 20% en el costo del uso del capital en 2019, siendo esta la principal explicación de la mejora en los niveles de inversión para el año en curso.

Gráfico 4. Tasa Inversión como % del PIB vs Índice del Costo Unitario del Capital 1994 – 2018*



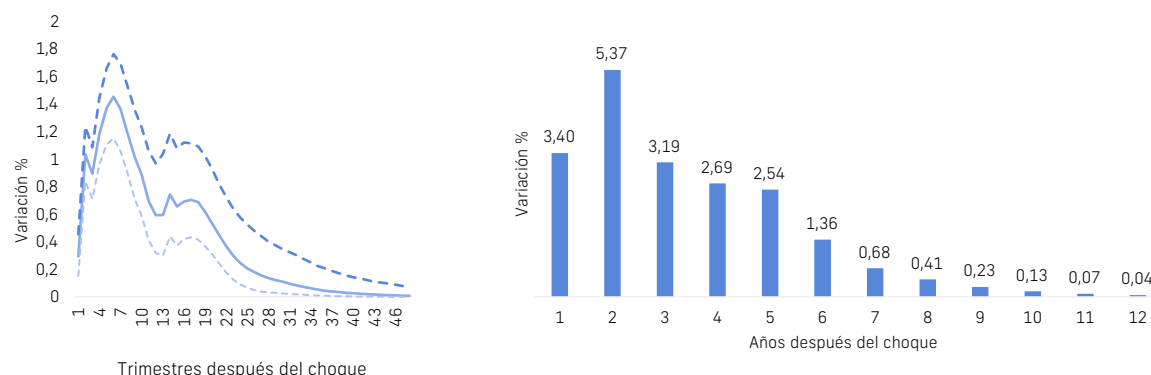
Fuente: DANE, Banco de la República. Cálculos DGPM-MHCP

*Costo de uso del capital: $c_u = \frac{(1 - A + t)}{1 - \tau} (r + \delta - \pi)$ Donde: **A**: Descuentos fiscales concedidos al inversionista; **t**: Tasa de impuesto aplicable a la compra del activo fijo; **τ** : Tasa del impuesto de renta; **r**: Tasa de interés nominal (DTF); **δ** : Tasa de depreciación; **π** : inflación. Para pasarlo a términos reales se deflacta con el IPP de bienes de capital $Indice\ C_u = C_u \cdot \frac{IPP\ bienes\ de\ capital}{IPP\ total} \cdot 100$

En efecto, se calcula que la Ley de Financiamiento disminuirá en cerca de 27% el costo del uso del capital entre los años 2019 y 2022. En resumen, los efectos tributarios provienen de: i) en 2019, la disminución de la tarifa general del impuesto de renta de 37% a 33%, y el descuento del IVA sobre la adquisición de bienes de capital; ii) la reducción adicional de la tarifa general del impuesto a la renta de 33% a 30% entre 2020 y 2022; y iii) el descuento del 50% del pago por concepto de ICA en 2020, que asciende a 100% en el año 2022.

Al realizar una estimación por medio de vectores auto-regresivos entre la formación bruta de capital y el costo del uso del capital, se calcula que la inversión se incremente -en el primer año- en cerca de 3,4%, para luego alcanzar su mayor impacto en el segundo año con un incremento de 5,4%. A partir del tercer año, el efecto anual disminuirá paulatinamente en la medida en que los efectos de dicha Ley se vayan disipando (Gráfico 5).

Gráfico 5. Impacto sobre la inversión ante una disminución de 1% sobre el costo del uso del capital en Colombia (pp.)



Fuente: DANE, cálculos DGPM-MHCP

Conforme a la evidencia, se espera que las medidas enmarcadas en la Ley de Financiamiento incentiven la creación de empresas y la expansión de la inversión privada, lo que generará mayores empleos y representará un impulso para la actividad económica, especialmente en el corto plazo. En el largo plazo, se espera que estas ganancias se vean reflejadas en una mayor productividad de las empresas, lo cual a su vez se traducirá en un mayor dinamismo para el crecimiento real de la economía.

Siguiendo los hallazgos previos de la literatura, la reducción de la tasa de tributación efectiva de las empresas tendrá un impacto positivo sobre la productividad total de los factores (PTF). Por un lado, Schwellnus y Arnold (2008)² encuentran que, para una muestra de firmas presentes en países de la OCDE, un recorte de las tasas efectivas de 35% a 30% genera un aumento de 0,4pp de la PTF en un periodo de 10 años para firmas de tamaño mediano. Por otro lado, Galindo y Pombo (2011)³ estimaron que un aumento de una desviación estándar (0,1) de las tasas efectivas a las empresas, en una muestra de 42 países en desarrollo (incluyendo a Colombia), reduce el crecimiento de la PTF en 0,8pp para las empresas de mayor tamaño.

Finalmente, vale la pena resaltar que la creación del régimen simple de tributación será otro de los factores claves en el camino a un aumento en la creación de empresas en el país. Como muestra la evidencia, a través de la reducción de las cargas tributarias y la simplificación de los trámites para

² Schwellnus, C. and J. Arnold (2008), "Do Corporate Taxes Reduce Productivity and Investment at the Firm Level?: Cross-Country Evidence from the Amadeus Dataset», OECD Economics Department Working Papers, No. 641, OECD.

³ Pombo, C and Galindo, A. (2011). Corporate Taxation, Investment and Productivity: A Firm Level Estimation. Journal of Accounting and Taxation Vol. 5(7), pp. 158-161.

el pago de impuestos se logrará impulsar la formalidad laboral y empresarial. Es el caso de Brasil, donde la creación del régimen SIMPLES Nacional acompañado de tratamientos jurídicos especiales y otras políticas de fomento, crediticias y de entorno regulatorio tuvieron efectos positivos importantes en la formalización de las empresas micro y pequeñas (MYPE). Además, se espera se genere mayor recaudo – como fue el caso de Brasil – y mayor eficiencia en la fiscalización, sin que las entidades territoriales pierdan su autonomía en la administración del tributo.

1.3. Sostenibilidad Fiscal

La sostenibilidad fiscal es un aspecto fundamental en la estabilidad macroeconómica del país. Ejemplo de esto, es que Colombia, por lo menos desde 1950 y hasta la fecha, no ha presentado ningún episodio de estrés de la deuda, mientras que en ese mismo periodo solo ha tenido un año con crecimiento económico negativo.

1.3.1. Balance 2018

a) Balance GNC

En el 2018, el Gobierno continuó en la senda de reducción del déficit fiscal, con el fin de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y una senda sostenible de deuda. Puntualmente, el déficit fiscal del GNC se redujo de 3,6% del PIB en 2017 a 3,1% del PIB en 2018, como consecuencia principalmente de una disminución del gasto total como proporción del PIB, a pesar de que también se observó una caída en los ingresos totales. La reducción del gasto del GNC fue resultado de la política de austeridad que se implementó para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la reducción del déficit. De esta manera, los gastos totales pasaron de \$177.698 mm (19,3% del PIB) en 2017 a \$179.608 mm (18,4% del PIB) en 2018.

Con estos resultados, el balance primario del GNC en 2018 fue el más alto observado desde 2014. Lo anterior evidencia los esfuerzos del Gobierno por hacer los ajustes de política fiscal que sean pertinentes para reducir el déficit fiscal y asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, después de haber experimentado los efectos de la caída en los precios del petróleo y la desaceleración económica que ello trajo consigo. Este resultado fue posible en buena medida gracias a que se observaron los niveles de gasto primario más bajos desde 2011 (15,6% del PIB), a pesar de las presiones estructurales alcistas que han experimentado los gastos del Gobierno, al asumir en 2013 mayores transferencias a salud, SENA e ICBF debido a la reducción de las contribuciones parafiscales implementada con la Ley 1607 de 2012.

Dado lo anterior, en 2018 el Gobierno dio estricto cumplimiento a la Regla Fiscal. El balance total observado en esa vigencia de -3,1% del PIB es consistente con un balance estructural de -1,9% del PIB y con un balance cíclico de -1,2% del PIB, fruto de los ciclos de precios del petróleo y de la desviación del PIB respecto a su nivel potencial (Tabla 2). Dados estos resultados, el Gobierno

nacional dio estricto cumplimiento a la Regla Fiscal en los términos contenidos en la Ley 1473 de 2011, toda vez que el balance estructural se ubicó en -1,9% del PIB y que además fue inferior al del año inmediatamente anterior.

Se estima que los ciclos petrolero y económico tuvieron un efecto negativo sobre los ingresos fiscales, con lo que se reconoce un componente cíclico total en el balance equivalente a -1,2% del PIB. Lo anterior es consistente con el hecho de que el PIB se encontró por debajo de su potencial, y el precio del petróleo spot fue inferior a su nivel de largo plazo, de acuerdo con las estimaciones del PIB potencial y el precio del petróleo de largo plazo realizadas por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF), de acuerdo con la metodología definida para tal fin.

Tabla 2. Balance Fiscal Estructural Gobierno Nacional Central

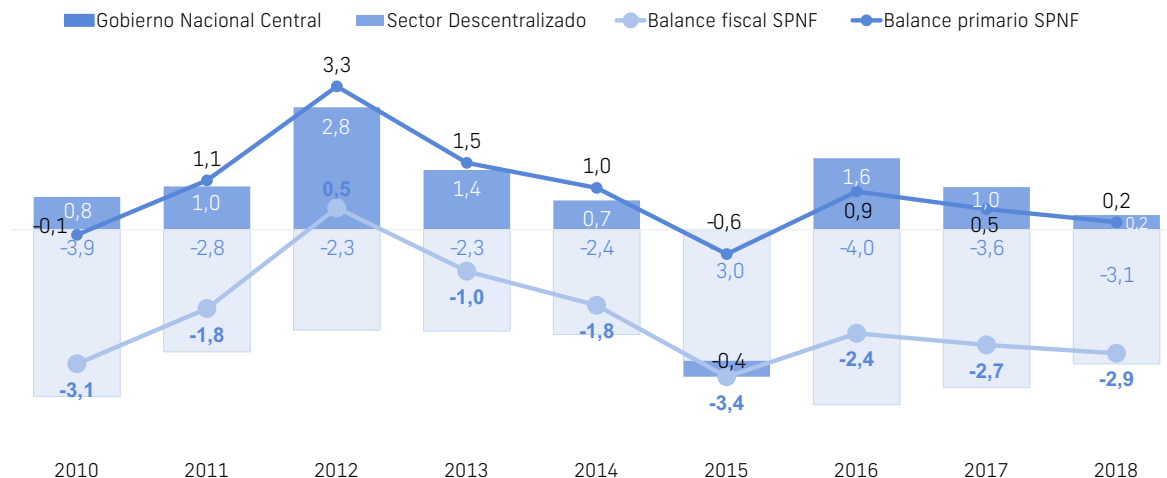
CONCEPTO		2018	
		\$ MM	%PIB*
1	Ingresos Totales	149.292	15,3
1.1	Ingresos Estructurales	160.591	16,5
1.1.1	No energéticos	144.830	14,8
1.1.2	Energéticos	15.761	1,6
1.2	Ingresos Cíclicos	-11.299	-1,2
1.2.1	Tributarios sin petróleo	-5.047	-0,5
1.2.2	Energéticos	-6.251	-0,6
2	Gastos Totales	179.608	18,4
2.1	Gasto Estructural	179.608	18,4
2.2	Gasto Contracíclico	0	0,0
= 1 - 2	Balance Total	-30.316	-3,1
= 1.1 - 2.1	Balance Estructural	-19.017	-1,9
= 1.2 - 2.2	Balance Cíclico	-11.299	-1,2

Fuente: DGPM –Ministerio de Hacienda y Crédito Público

*Como porcentaje del PIB nominal publicado por el DANE en febrero 2019

b) Balance SPNF

Gráfico 6. Balance fiscal del SPNF 2010 - 2018



Fuente: DGPM – MHCP

Para 2018, el comportamiento del Sector Público No Financiero (SPNF) se explica como consecuencia de efectos contrapuestos en los niveles central y descentralizado. En cuanto al primero, se observa un ajuste del balance total del GNC de 0,5pp del PIB, situando el mismo para 2018 en -3,1% del PIB. En relación con el sector descentralizado, este presentó un deterioro de 0,7pp del PIB, en función del desmejoramiento de los sectores de seguridad social y de empresas del nivel nacional en 0,5pp del PIB, respectivamente. Los sectores de empresas del nivel local y de regionales y locales presentaron individualmente un mejor balance fiscal de 0,2pp y 0,1pp del PIB, respectivamente. En relación con este último, dicho resultado se generó como consecuencia del superávit del SGR, el cual, se benefició de observar mejores precios internacionales del petróleo en promedio durante el periodo mencionado previamente.

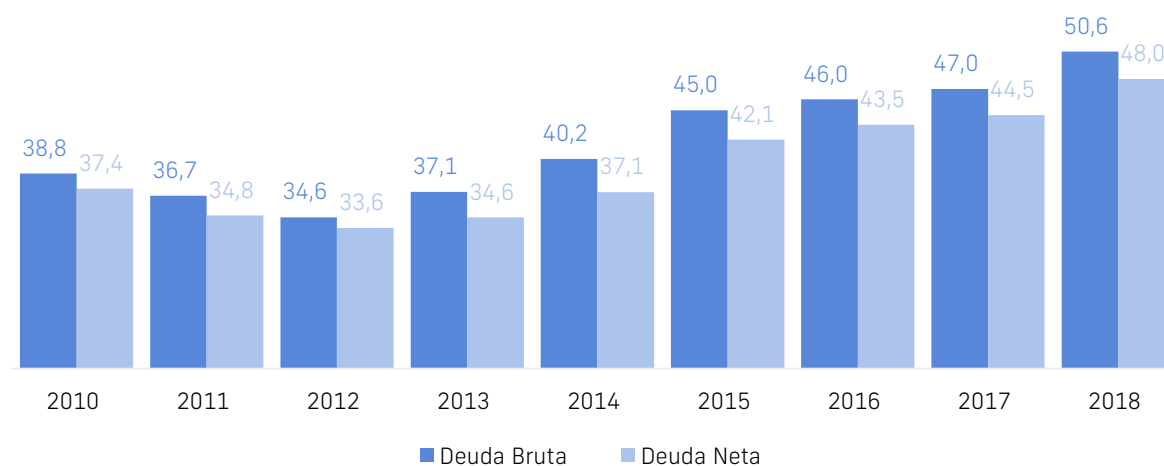
El balance primario del SPNF presentó un resultado al cierre de la vigencia fiscal 2018 de 0,2% del PIB, equivalente a un superávit de \$1.651 mm. Este indicador es resultado del pago de intereses del orden de 3,0% del PIB (2,8% del PIB por parte del GNC y 0,2% del PIB del sector descentralizado –principalmente empresas y administraciones centrales de gobierno subnacionales-) y, por tanto, balances primarios del GNC de -0,3% y del sector descentralizado de 0,5% del PIB.

1.3.2 Deuda Pública 2010-2018

a). Deuda pública del GNC

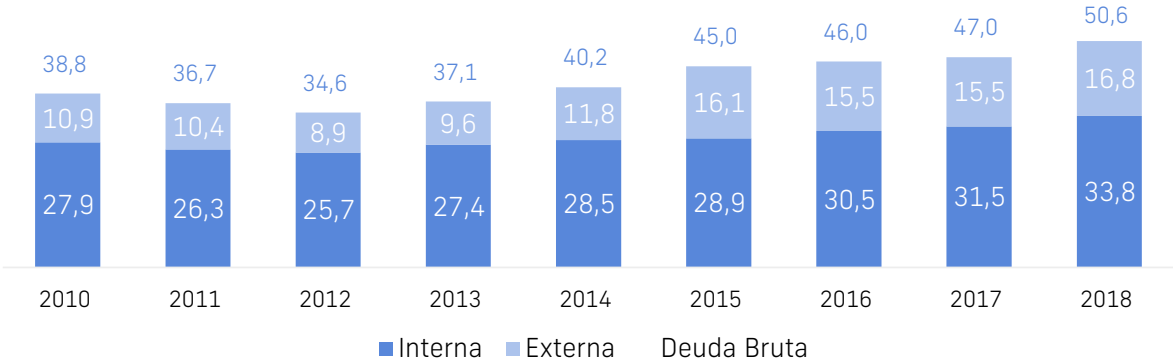
En 2018 la deuda bruta del Gobierno Nacional Central aumentó 3,6pp del PIB, de 47,0% en 2017 a 50,6% del PIB en 2018. Este incremento fue causado principalmente por el pago de intereses del GNC, el déficit primario que fue igual a 0,3% del PIB, la depreciación de la tasa de cambio de fin de periodo con respecto a la observada el año anterior (8,9%), la operación de prefinanciamiento de deuda adelantada en octubre de 2018 por \$6,5 billones y la emisión de TES realizada para cubrir el déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) de 2017 (\$2,3 billones). Al descontarle a esta deuda bruta los activos financieros líquidos de la Nación (2,6% del PIB), se obtiene que la deuda neta del GNC ascendió a 48,0% del PIB, 3,5pp del PIB más que la observada un año atrás. Este crecimiento levemente inferior al observado en la deuda bruta se debe a un incremento en 0,1pp del PIB en los activos financieros líquidos de la Nación en 2018.

Gráfico 7. Deuda Bruta y Neta del GNC (% del PIB)



Fuente: DGPM – MHCP

Gráfico 8. Deuda Externa Neta del GNC (% del PIB)

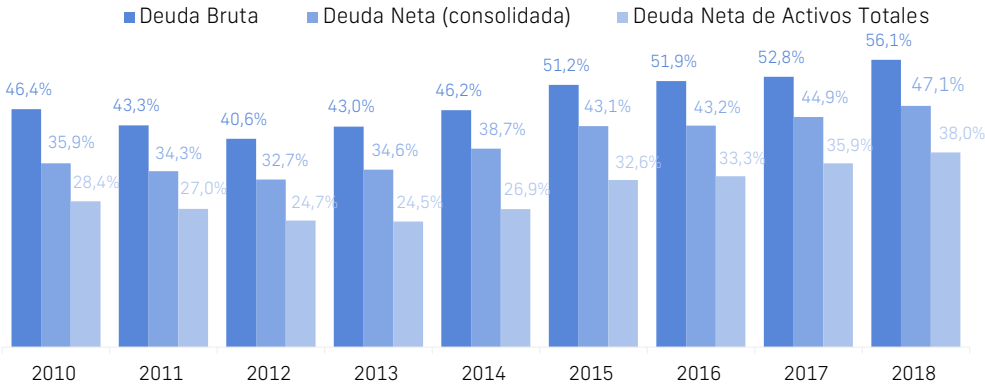


Fuente: DGPM – MHCP

La combinación de los factores mencionados anteriormente se refleja no solo en el comportamiento de la deuda total del GNC, sino en su dinámica desagregada entre interna y externa. La deuda bruta interna se incrementó de 31,5% del PIB en 2017 a 33,8% del PIB en 2018, mientras que la deuda bruta externa aumentó de 15,5% del PIB en 2017 a 16,8% del PIB en 2018. En particular, debido especialmente al efecto de la depreciación de la tasa de cambio de fin de periodo, la deuda externa tuvo el incremento anual en puntos porcentuales más alto desde 2015, cuando esta misma medida de depreciación fue 31,6%.

b. Deuda pública del SPNF

Gráfico 9. Deuda del SPNF 2010 - 2018



Fuente: DGPM – MHCP.

La deuda bruta del SPNF aumentó 3,3pp del PIB pasando de 52,8% en 2017 a 56,1% del PIB en 2018. Al observar este comportamiento por sector se evidencia un aumento en la deuda bruta del GNC de 3,6pp del PIB, al tiempo que las deudas de las administraciones centrales de los gobiernos subnacionales y de las empresas públicas principalmente disminuyeron 0,1pp y 0,2pp del PIB, respectivamente. El 90% de la deuda del SPNF correspondió a pasivos financieros del GNC, mientras que el 7% de la misma corresponde principalmente a empresas y el restante 2% a administraciones centrales de gobiernos subnacionales.

La deuda neta del SPNF al cierre de 2018 aumentó 2,2pp del PIB, principalmente como consecuencia del mencionado incremento de la deuda bruta compensado parcialmente por un aumento de la deuda pública en poder de entidades del SPNF en 1,1pp del PIB, lo cual resta en el proceso de consolidación de las estadísticas de deuda neta (consolidada). Este aumento de las deudas en manos del mismo SPNF se explica como consecuencia de un incremento de las inversiones de la Tesorería con los Fondos Administrados por encargo fiduciario.

En cuanto a la deuda neta de activos financieros, se evidencia un alza ligeramente menor a la deuda neta (2,1pp del PIB), en función del crecimiento de los activos del SPNF en 0,1pp del PIB pasando de 9,0% a 9,1% del PIB en 2018.

1.3.3. Perspectivas 2019-2020

a. Perspectivas del GNC

La estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central para 2019 y 2020 se elabora alrededor de un ajuste gradual del déficit fiscal, con el objetivo de avanzar en el proceso de consolidación de las finanzas públicas y reducir los niveles de endeudamiento. En particular, se plantea que el GNC obtenga superávits primarios en 2019 y 2020. De esta forma, se proyecta que el GNC alcance un déficit fiscal de 2,4% del PIB en 2019, el cual será consistente con un superávit primario de 0,6% del PIB. El superávit primario de este año sería el quinto desde el comienzo de siglo y es una señal clara del compromiso del Gobierno nacional con la sostenibilidad fiscal del país.

Así mismo, el déficit total de 2,4% del PIB del GNC para 2019 es inferior al déficit sugerido por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal para dicho año. En efecto, se estableció que el balance cíclico total de 2019 se ubicaría en -0,4% del PIB, compuesto por 0,1% del ciclo minero-energético y -0,5% del ciclo económico. Adicionalmente, el Comité consideró necesario incorporar el efecto fiscal transitorio del choque migratorio proveniente de Venezuela. Al respecto, el Comité recomendó un espacio fiscal adicional, no mayor a 0,5% del PIB, decreciente en el tiempo en 0,1pp del PIB cada año, desde 2019 hasta 2024. Al considerar este espacio de déficit adicional del 0,5% del PIB debido al choque migratorio, el espacio cíclico de la Regla Fiscal y el déficit estructural, estimado en 1,8% del PIB en ese momento, el CCRF recomendó 2,7% del PIB como balance meta del GNC para 2019.

No obstante, el Gobierno nacional considera deseable obtener una mayor reducción del déficit fiscal en aras de garantizar la sostenibilidad de la deuda, así como fortalecer la credibilidad de la política fiscal. Por lo tanto, el resultado fiscal objetivo para el 2019 es un déficit total de 2,4% del PIB, consistente con un déficit estructural de 1,5% del PIB. Lo anterior es consistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal, al observarse un comportamiento decreciente en el déficit estructural en la vigencia.

Se estima que la reducción del balance fiscal entre 2018 y 2019 será resultado de un crecimiento de 15,6% en los ingresos totales del GNC frente al crecimiento de 10,0% en los gastos. En efecto, los ingresos totales alcanzarán 16,6% del PIB, mientras los gastos se ubicarán en 19,0% del PIB en 2019. El incremento de los ingresos es consecuencia de unos mayores recursos de capital y de un mayor recaudo tributario. Por otro lado, los gastos aumentarán como resultado de un crecimiento tanto en la inversión, como en el gasto de funcionamiento y en el gasto de intereses de deuda. En particular, es importante destacar la aceleración de la inversión, que está soportada en los ingresos tributarios obtenidos a través del trámite de la Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018) y en los recursos que obtendrá la Nación por medio de las enajenaciones que llevará a cabo este año.

Tabla 3. Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central. 2019-2020

CONCEPTO	(\$MM)		(%PIB)		Cto. (%)
	2019*	2020*	2019*	2020*	2019*/2018*
Ingresos Totales	172.570	183.767	16,6	16,5	6,5
Tributarios	148.496	158.523	14,3	14,2	6,8
No Tributarios	800	844	0,1	0,1	5,4
Fondos Especiales	1.600	1.648	0,2	0,1	3,0
Recursos de Capital	21.674	22.752	2,1	2,0	5,0
Gastos Totales	197.505	208.875	19,0	18,7	5,8
Intereses	31.104	33.414	3,0	3,0	7,4
Funcionamiento + Inversión**	166.401	175.461	16,0	15,7	5,4
BALANCE PRIMARIO	6.169	8.306	0,6	0,7	
BALANCE TOTAL	-24.935	-25.108	-2,4	-2,2	
BALANCE ESTRUCTURAL	-15.921	-16.965	-1,5	-1,5	
BALANCE CÍCLICO	-3.806	-3.679	-0,4	-0,3	
CHOQUE MIGRATORIO	-5.208	-4.464	-0,5	-0,4	

* Cifras proyectadas.

** Gastos de Funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para 2020, el GNC continuará implementando una senda de ajuste gradual de sus finanzas. Se contempla una meta de balance fiscal de -2,2% del PIB, como resultado de un nivel total de ingresos de 16,5% del PIB y un total de gastos de 18,7% del PIB. Es importante resaltar que el balance fiscal del GNC proyectado para 2020 es inferior al déficit sugerido por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal.

En 2020, los ingresos tributarios se mantendrán relativamente estables en 14,2% del PIB, debido a que los efectos expansivos esperados de la Ley de Financiamiento sobre el crecimiento, y por consiguiente el recaudo tributario, compensan casi la totalidad del menor recaudo estimado por la disminución en la carga tributaria empresarial. Por otra parte, se espera que el gasto en funcionamiento e inversión se ubique en 15,7% del PIB en 2020, consecuencia de la política de ajuste en el gasto público que implementará el Gobierno nacional, y es necesario para asegurar el cumplimiento de la meta de déficit planteada.

Dentro de este proceso de ajuste en las finanzas públicas con el fin de asegurar la sostenibilidad fiscal, el Gobierno ha implementado tres iniciativas. La primera de ellas es la expedición de la Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018), en la cual se busca impulsar el crecimiento, la inversión y la competitividad del país y adicionalmente incrementar el recaudo tributario para financiar de forma sostenible la inversión pública y el gasto social. La Ley tiene efectos de gran trascendencia sobre la dinámica macroeconómica nacional y, en consecuencia, sobre las cuentas fiscales, en particular debido a los efectos de las iniciativas que reducen la carga tributaria empresarial de forma sustancial. Esta medida muestra el compromiso del Gobierno en la búsqueda del objetivo de impulsar el emprendimiento y crear condiciones propicias para generar una aceleración en el crecimiento.

Los efectos de la Ley de Financiamiento en el balance fiscal del Gobierno Nacional Central se materializan principalmente a través de tres canales: un mayor crecimiento económico que incrementa los ingresos tributarios y contribuye a la consolidación fiscal, una reducción de la evasión por medio de las iniciativas para fortalecer y modernizar la DIAN, y el impacto directo que tienen los cambios de tarifas e impuestos sobre el recaudo. El efecto agregado de esta iniciativa sobre las cuentas fiscales es positivo, ya que permite incrementar los ingresos de forma permanente, constituyendo una fuente de financiación sostenible de las operaciones del Gobierno, principalmente el gasto social y la inversión pública.

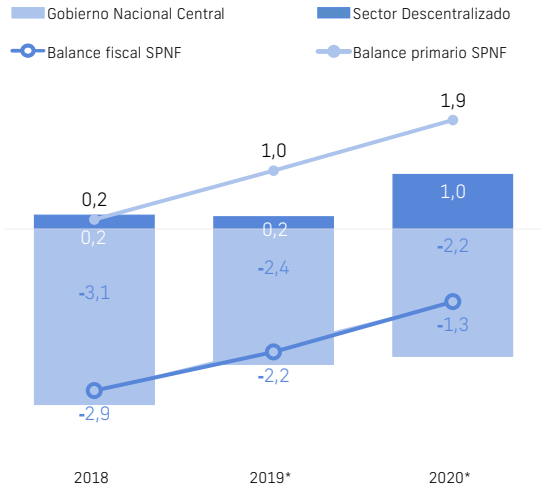
Una segunda iniciativa es la implementación de la factura electrónica, que se espera entre en vigencia al 100% en el 2020. El principal efecto será la reducción de la evasión tributaria, que se estima en niveles cercanos al 30% del recaudo total. Si bien la factura electrónica tiene un efecto significativo y directo sobre la evasión en el IVA, es importante tener en cuenta el efecto agregado que la formalización en este impuesto tendrá sobre el pago y declaración de los demás impuestos. En efecto, una vez que el establecimiento regulariza su condición en un impuesto, este se encuentra formalmente bajo el monitoreo de la entidad recaudadora, por lo cual es más fácil identificar y penalizar cualquier evasión sobre el resto de sus obligaciones tributarias.

Finalmente, el Gobierno está reconociendo cuatro tipos de pasivos que se han venido acumulando y no se han atendido o reconocido previamente, por limitaciones metodológicas y de información. En particular, en el PND 2018-2022 se autorizó la inclusión dentro de la deuda bruta del GNC de cuatro tipos de pasivos: i) sentencias judiciales, laudos arbitrales y conciliaciones generadas en procesos judiciales en contra de las entidades que conforman el PGN, las cuales representan el 36% del total, ii) faltantes del Sistema Integral de Seguridad Social en Salud, equivalentes al 43%, iii) sanciones de mora por cesantías adeudadas a los maestros a través del FOMAG (5% del total), y iv) bonos pensionales de los exafiliados al Instituto de Seguros Sociales y de empleados del gobierno, que se trasladaron al Sistema de Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) (15%). Una vez se incluyen en estos montos los correspondientes intereses de mora, el valor total de los pasivos reconocidos asciende a \$24,4 billones (2,3% del PIB).

Estos pasivos que van a ser reconocidos serán sometidos a una operación de sustitución de deuda, que tiene primordialmente la finalidad de que sean atendidos y de reducir su costo financiero. En particular, estos pasivos serán sustituidos por títulos de deuda, con lo cual se reducirá el costo financiero de los pasivos reconocidos de 28,9% EA a 5,7% EA. Esta diferencia en el costo financiero implicaría un ahorro fiscal de 1,1% del PIB en un periodo de tres años, la cual es la duración de la operación sustitución. Información que se detalla en el capítulo 3.

b. Perspectivas del SPNF

Gráfico 10. Balance fiscal SPNF 2018 - 2020



Nota: El balance primario del SPNF incluye privatizaciones y utilidades del Banco de la República

Fuente: DGPM – MHCP.

En 2019, se espera que, el SPNF presente un menor déficit en razón de una corrección del balance fiscal del GNC de 0,7pp del PIB y un comportamiento estable del sector descentralizado de manera agregada como porcentaje del PIB en 0,2% del PIB. En cuanto al sector descentralizado, se espera un comportamiento constante del balance fiscal como porcentaje del PIB. En particular, la seguridad social continuará observando superávits en línea con el proceso de acumulación de activos que permitan atender en años futuros la materialización de pasivos pensionales territoriales, así como cumplir con las garantías de pensión mínima del régimen privado de pensiones; al tiempo que el sector salud recibirá importantes recursos provenientes de los acuerdos de pago del PND ("Ley de Punto Final") que permitirá sanear la situación financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Asimismo, se espera una aceleración de la inversión del sector de regiones y locales en función del ciclo político administrativo de este nivel de gobierno.

Para el 2020, se proyecta un mejoramiento de 0,9pp del PIB del SPNF proveniente de un mejor balance fiscal del GNC en 0,2pp del PIB y una fuerte corrección del déficit del sector descentralizado (0,7pp del PIB) provocado fundamentalmente por la desaceleración de la ejecución de la inversión de los gobiernos subnacionales en el primer año de las futuras administraciones (0,5pp del PIB). El mejoramiento del balance del SPNF, junto con la estabilización del gasto en intereses en alrededor de 3,2% del PIB para este agregado, permitirá el mejoramiento del balance primario en 0,9pp del PIB, lo que consolidará la estabilización de la senda de la deuda.

1.3.4. Normalización y Gestión del Recaudo

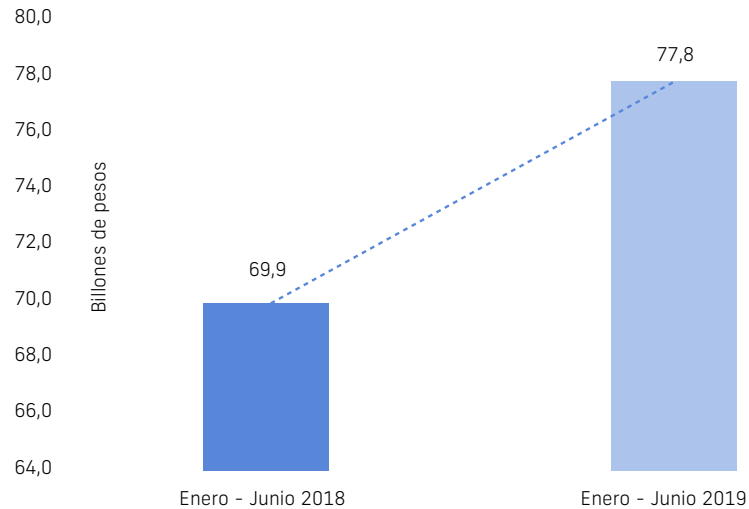
a. Presión Fiscal

Un elemento clave a considerar dentro de la sostenibilidad fiscal del país es la presión fiscal. Para el primer trimestre de 2019, se registró un incremento de 0,69 pp de presión fiscal, comparada con la obtenida en el primer trimestre de 2018, al pasar de 14,07% en 2018 a 14,76% en 2019. No obstante, se destaca que el 13,6% del recaudo neto como porcentaje del PIB logrado en el año 2018, busca ser aumentado por el Gobierno nacional para el año 2022 al 14,4%, manteniendo la tendencia positiva registrada en el primer trimestre de 2019.

b. Recaudo Neto

En términos nominales, el recaudo neto se incrementó en \$7,9 billones, lo que significa un aumento del 11,3% para enero – junio de 2019, con respecto al mismo período del año 2018, y un cumplimiento de la meta del 103,7%.

Gráfico 11. Recaudo Neto



Fuente: DIAN.

c. Recaudo por Gestión DIAN

A este resultado favorable ha contribuido la mejora en la gestión de la Dian y los procesos de control de la evasión, planes de cobro y fiscalización. Es así como para el primer semestre de 2019, se logró un incremento del 24%, al pasar de un recaudo por gestión DIAN de \$4,5 billones para enero-junio de 2018 a \$5,6 billones para el mismo periodo en 2019.

Igualmente, se trabaja en el desarrollo de acciones que continúen aportando al impacto positivo logrado en el recaudo, tales como:

- La creación y puesta en marcha del Sistema de Tributación SIMPLE, dado que mediante este régimen se busca fomentar el recaudo y la formalización. Es un mecanismo diseñado para que las micro y pequeñas empresas con ingresos brutos inferiores a \$2.750 millones paguen todas sus obligaciones tributarias y laborales en un único formulario.
- El fortalecimiento de la DIAN, para lo cual se estima que se vincularán más de 1.100 funcionarios en lo que resta del año. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) definirá la nueva estructura de la entidad y los perfiles requeridos en temas como analítica de datos y procesos de investigación.

- La normalización de activos, a través del cual quienes tengan activos en el exterior que no hayan declarado en Colombia por cualquier motivo tendrán hasta el 25 de septiembre para “normalizarlos” pagando una tasa de renta de 13%, y si los reinvierten en el país, solo deberán cancelar la mitad de esta tasa.
- La factura electrónica que ya tiene validación en tiempo real y en la nube, y cuenta hasta mayo con alrededor de 6.500 contribuyentes registrados, los que se tiene proyectado ampliar progresivamente a los sectores que más facturan.
- Nuevas acciones de reglamentación en materia de: devolución automática de saldos a favor de renta y ventas, normatividad aduanera que servirá de base para el desarrollo de los servicios informáticos que soportarán las operaciones aduaneras y la seguridad jurídica a todos los actores del comercio exterior.

1.4. Impulso al desarrollo regional

1.4.1. Financiación de proyectos de infraestructura

En cuanto al desarrollo regional, en su rol de movilizador de la ejecución de proyectos de infraestructura en todas las regiones del país, la Financiera de Desarrollo Nacional -FDN- ha logrado mejorar la competitividad de la industria local a través de:

a. Estructuración de Proyectos

En cuanto a la estructuración de proyecto, la FDN inició el año con 18 proyectos de infraestructura en ejecución, de los cuales en el primer trimestre se finalizaron dos⁴. De los 16 proyectos en ejecución, 15 corresponden a proyectos de pre-inversión (11 estructuraciones y 4 estudios) y 1 gerencia técnica. Desde el punto de vista sectorial, el sector de transporte representa el 67% de los negocios del área, seguido en participación por otros sectores como energía, infraestructura social, y desarrollo urbano y territorial.

Además, a través de la FDN se viene acompañando la Comisión Intersectorial de Infraestructura de Transporte, cuyo objetivo principal es hacer seguimiento a la ejecución de los proyectos de 4G y otros proyectos críticos para el Gobierno nacional. Dada la experticia de la FDN en la infraestructura de transporte del país y su involucramiento como gerente técnico en la formulación del Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI), la Financiera ejerce la Secretaría Técnica de esta Comisión.

Los proyectos más relevantes en que se ha venido trabajando son la Primera Línea del Metro de Bogotá, Electricaribe, Corredores férreos y Tren Liviano de la AV. 80 – Metro de Medellín.

.....
 4 Reingeniería del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá y Evasión del Sistema Transmilenio.

b. Financiación de proyectos

En cuanto a la financiación de proyectos de infraestructura, en el periodo comprendido entre 2016 a 2018, de 14 proyectos 4G que lograron cierre financiero, la FDN participó de manera directa como financiador en 9 de éstos (Pacífico 3, Perimetral de Oriente, Costera, Conexión Norte, Alto Magdalena, Antioquia Bolívar, Bogotá – Villavicencio Tercer Tramo, Transversal del Sisga y Ruta del Cacao), comprometiendo un total \$2,48 billones entre líneas de liquidez y créditos senior, equivalente al 12,4% del total de los requerimientos de deuda de dichos proyectos.

Además del rol de financiador directo de los proyectos, la FDN ha jugado un papel importante como movilizador de nuevas fuentes de recursos para asegurar el cierre financiero de estos proyectos. Uno de los principales mecanismos puestos en marcha es la línea de Fondeo en Pesos, lanzada en 2017 con un cupo global de \$1,5 billones, la cual permitió la atracción de bancas multilaterales y otros financiadores internacionales que tenían restricción para realizar préstamos en nuestra moneda local. Hoy hacen parte de este novedoso producto los cierres financieros de 3 proyectos (Transversal del Sisga, Ruta del Cacao y Autopista Mar 1) por \$1,15 billones comprometidos. Es importante destacar que el Fondeo en Pesos no solo amplía las fuentes de financiación, sino que permite la vinculación de actores con amplia experiencia a nivel mundial, con lo cual se ponen en práctica altos estándares en las financiaciones.

En lo corrido del 2019, se logró el cierre financiero del proyecto Autopista Mar 1 con una deuda total de \$2,2 billones, de los cuales la FDN aportó \$0,55 billones como financiador directo y se espera asegurar la financiación de 4 o 5 proyectos más, por un estimado de \$5,7 billones, de los cuales se estima, la FDN participe con un 13%.

Respecto al programa 4G, de concretarse los 5 cierres previstos para lo que resta del 2019, se alcanzaría la financiación de 70% del programa. De los nueve proyectos restantes, cuatro presentan grandes dificultades por temas reputacionales y atrasos materiales que requerirán un esfuerzo adicional por parte del Gobierno nacional para viabilizar su financiación. Así las cosas, los 5 proyectos que alcanzarían su cierre financiero en 2020 requieren \$8,7 billones de deuda, en los cuales la FDN podría participar con alrededor de \$1,5 billones y la banca internacional podría absorber aproximadamente un 50%, dejando un aproximado de \$2,1 billones para financiadores locales. Se espera que la entrada de fondos de *equity* fortalecerá la capacidad de los concesionarios para conseguir recursos de financiación de fuente local, logrando superar la situación actual de concentración de *sponsors*.

Adicionalmente, se llevarán las lecciones aprendidas en la financiación del programa 4G a otros sectores estratégicos como son energías renovables, sistemas de transporte masivo, infraestructura social, proyectos de renovación urbana, entre otros.

Actualmente, la FDN se encuentra desarrollando productos especializados para el sector de energías renovables, como es la línea de liquidez para cubrir riesgo de contraparte, línea subordinada, crédito senior a largo plazo y garantías de seriedad y cumplimiento para las convocatorias de subasta.

Para infraestructura social se están considerando estructuras de *staple financing* para lograr cierres financieros más rápidos luego de la adjudicación de estos proyectos.

c. Nuevos Negocios para la Movilización de Recursos

A pesar de los logros alcanzados, la necesidad de recursos sigue siendo una constante, por lo que, a través de la Financiera de Desarrollo Nacional, el Ministerio de Hacienda sigue trabajando no solamente en el desarrollo de productos para viabilizar las financiaciones, sino en el desarrollo de negocios que permitan la movilización de nuevos recursos, aportando al cierre de brechas y aprovechando el potencial que tiene esta entidad.

Puntualmente, en 2018 se aprobó la creación del área de Desarrollo de Mercado de Capitales (DMC) dentro de la FDN con el fin de promover la financiación de proyectos y compañías de infraestructura a través del Mercado de Capitales, para soportar un crecimiento diversificado en productos y sectores con rentabilidad y generando impacto tanto en el sector de infraestructura del país, como en el desarrollo y profundización del Mercado de Capitales en Colombia. La propuesta consiste en desarrollar una nueva línea de negocios dentro de la FDN que complemente su oferta de servicios y productos de asesoría y financiación, permitiendo la movilización de recursos al sector de infraestructura través del mercado de capitales.

Dentro de los productos que se ofrecerán se encuentran las titularizaciones, los bonos construcción o día cero, y los bonos O&M que buscan refinanciar la deuda existente de los proyectos, reciclando y liberando capacidad de financiación bancaria; además se podrán financiar Proyectos desde el día cero, es decir desde la etapa de construcción; refinanciación de proyectos una vez finalice la construcción e inicie la etapa de operación; y mantenimiento del proyecto.

d. Estrategia de Inversiones

Se identificó una brecha significativa que tienen los proyectos y empresas en el sector infraestructura en Colombia. Se requiere capital de inversión (*equity*), músculo financiero de los concesionarios y sponsors de los proyectos para garantizar la capacidad de ejecución de los mismos. Para cerrar esta brecha, se busca invertir en capital \$950.000 millones a lo largo de los próximos 8 años, asegurando movilización de capital de otros inversionistas y rentabilidad.

En el 2018, la entidad logró el primer gran hito en materia de movilización de recursos de *equity*. La FDN comprometió \$ 279.000 millones y con ello movilizó recursos de inversión en *equity* por un total de \$ 3 billones. Los recursos movilizados provienen de las AFP colombianas y la Caisse de Dépôt et Placement du Québec (CDPQ – fondo de pensiones canadiense). INFRAMCO, recientemente creada filial de la FDN, gestionará las inversiones al buscar proyectos y/o empresas de infraestructura en Colombia para invertir los recursos de este acuerdo de coinversión entre distintos actores. Este es el primer fondo de capital de este tamaño dedicado únicamente a infraestructura por lo que su creación fue pionera en el mercado de inversiones colombiano.

Por otra parte, la FDN comprometió \$90,000 millones a finales de 2018 en el fondo de capital privado CIEF, estructurado y gestionado por Old Mutual. Su participación dio confianza a más inversionistas y el fondo recolectó \$359.977 millones. Los recursos levantados se invertirán en proyectos *greenfield* (construcción) y *brownfield* (rehabilitación y/u operación y mantenimiento), principalmente en Asociaciones Público-Privadas. Los demás inversionistas del fondo son: Exi Colombia, Skandia Pensiones y Cesantías y Old Mutual.

En síntesis, de los mencionados \$950.000 millones disponibles para inversión, la FDN tiene comprometidos \$369.000 millones entre el fondo con CDPQ y el fondo CIEF. Así mismo, comprometió \$14,7 mil millones que corresponden a la capitalización de la filial INFRAMCO, imprescindible para gestionar las inversiones del fondo con CDPQ.

1.4.2 Desarrollo territorial integrado

El crecimiento desde las regiones orientado a mejorar la calidad de vida de los colombianos es una de las tareas más importantes en la agenda del Ministerio. Por ello, a través de Findeter se ofrecen soluciones integrales para construir territorios sostenibles a través de la planeación, estructuración, financiación y asistencia técnica de proyectos de desarrollo regional.

a. Planificación

Findeter viene trabajado en identificar, en alianza con los actores territoriales, fortalezas y oportunidades para construir una visión desde el territorio y una hoja de ruta con proyectos estratégicos a corto, mediano y largo plazo, que impulsen el desarrollo económico, labor que se ha materializado, a través de varios proyectos, dentro de los cuales se pueden resaltar 5 proyectos en 10 municipios por un valor de \$4.776 millones:

- 1. Sistema Estratégico de Transporte Público Manizales.** Valor \$2.395 millones. Busca mejorar la prestación de los servicios de transporte, las condiciones de trabajo del sector y la seguridad vial de la ciudad.
- 2. Mapeos culturales.** El proyecto inició en 2019, tiene un valor de \$600 millones, abarca las ciudades de Cali, Medellín, Pereira, Pasto, Valledupar, Santa Marta y Cartagena, y busca impulsar a las regiones como ejes para el desarrollo cultural y creativo del país.
- 3. Plan de Acción Puerto López.** Implementación del programa Ciudades Emblemáticas de Findeter, como una herramienta de asistencia técnica al desarrollo territorial integrado. El proyecto, en ejecución desde 2018, tiene un valor de \$720 millones.
- 4. Lineamientos y recomendaciones de política para la implementación de Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible (DOTS) en Colombia.** Este proyecto inició en 2019, tiene un valor de \$681 millones y se realiza a escala nacional con pilotos en Pasto, Manizales, Montería y Medellín.

5. Definición de medición-evaluación y medición reporte y verificación para la Colombia TOD NAMA. Con este proyecto se encuentra en ejecución desde 2018 y tiene un valor de \$376 millones.

b. Estructuración

Findeter, al prestar el soporte en la formulación, estructuración y validación de proyectos de infraestructura, contribuye a una mejor planificación y diseño de los proyectos, permitiendo la identificación y mitigación de los riesgos derivados de su ejecución. Se destacan los siguientes proyectos:

1. Sistema de generación de energía eléctrica híbrido solar-diésel para Miraflores

Los beneficios potenciales de este proyecto, por valor de \$175 millones, incluyen la reducción de gases de efecto invernadero por la disminución en el consumo de diésel, incremento en la prestación del servicio de energía eléctrica de 16 a 24 horas, y es un modelo de proyecto que podría ser replicable en diferentes Zonas No Interconectadas (ZNI).

2. Estructuración del proyecto IPS Universitaria de Caldas (mediana y alta complejidad) – prefactibilidad

Es proyecto, por valor de \$286 millones, generará oportunidades de empleo, derivado de la construcción y operación de la IPS. Adicionalmente, se lograría reducir el número de defunciones causadas por el déficit de cobertura en salud de Manizales.

3. Evaluación del proyecto de Asociación Público-Privada (APP), de iniciativa privada, para el diseño, construcción, instalación, operación, mantenimiento y administración de baños públicos y agua dispensada en Medellín.

El proyecto, por valor de \$75 millones, podrá sensibilizar a los ciudadanos de Medellín sobre las bondades del ahorro en el consumo de agua, mejorar las condiciones de salubridad de la ciudad y reducir el consumo de agua embotellada, que es fuente de contaminación a través de botellas plásticas.

4. Diseño de la metodología de estructuración técnica, legal y financiera de proyectos de alumbrado público en Colombia.

Con estos proyectos, que suman \$962 millones, se verán beneficios tangibles e intangibles que incluyen no solo el ahorro en el consumo de energía y reducción de Gases de Efecto Invernadero (GEI), sino también beneficios asociados a la percepción de seguridad y accesibilidad vial y peatonal e implementación de servicios complementarios.

5. Validación técnica, legal y financiera de cuatro proyectos de APP de iniciativa privada presentados por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP)

Adicionalmente, desde el 2018, también se está estructurando la construcción del alumbrado público LED del eje vial entre Fundación y Aracataca, Magdalena. Asimismo, actualmente realiza el diagnóstico, análisis de alternativas y estructuración del proyecto de modernización del alumbrado público en Cartagena, Bolívar. Finalmente, Findeter empezó en 2018 el desarrollo de los estudios, diseños técnicos detallados, permisos y licencias para la construcción de una nueva planta física para el Hospital Mario Gaitán Yanguas de tercer nivel en el municipio de Soacha, Cundinamarca.

c. Financiación

Findeter aportó al desarrollo nacional financiando 161 proyectos de sectores prioritarios, en 58 municipios del territorio nacional por un total de \$1,45 billones. Se destaca que, en octubre de 2018, se realizó el lanzamiento de **Reactiva Colombia**, línea con disposición de \$1,35 billones para financiar proyectos que aporten al jalonamiento de la economía de los departamentos y municipios, contribuyendo al crecimiento económico del país. De estos recursos, el Ministerio de Hacienda entregó a Findeter \$400 mil millones en diciembre de 2018.

En marzo de 2019, se anunció un billón adicional para este programa, como respuesta a las solicitudes de crédito recibidas por un monto mayor a la disposición inicial. En total, el programa apalancaría \$2,3 billones destinados a potenciar el desarrollo de los territorios. A la fecha, se han desembolsado \$225,9 mil millones en 14 municipios. Estos recursos se han distribuido en: \$30.351 millones en energía; \$33.269 millones en agua potable y saneamiento básico; y \$162.289 millones para industrias creativas y culturales, vías secundarias y terciarias e infraestructura social.

Adicionalmente, durante este periodo se realizaron importantes financiaciones para inversiones en todo el territorio colombiano, donde se destacan los siguientes proyectos:

1. Construcción de 8 proyectos de movilidad para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). Valor \$180.000 millones.
2. Proyectos para remodelación de parques, mejoramiento y mantenimiento del sector vial para el departamento del Cesar. Valor \$83.530 millones.
3. Plan de Inversiones para el plan de expansión de la Central Hidroeléctrica de Caldas (CHEC). Valor \$47.474 millones.
4. Financiación del Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019 “El Valle está en vos”. Valor \$19.988 millones.
5. Construcción de escenario deportivo del Coliseo Mayor en el Distrito de Cartagena para los Juegos Nacionales 2019 por valor de \$19.430 millones.

d. Ejecución

Finalmente, Findeter apoya al Gobierno nacional en la ejecución de sus programas de infraestructura, trabajando de la mano con entidades como los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio; Educación; Cultura e Interior y entidades como Fonvivienda, Coldeportes, Dapre, DNP e ICBF, entre otros, haciendo un acompañamiento a los proyectos desde su gestión precontractual hasta su ejecución, para la contratación de estudios, diseños, obras, interventorías, y asistencia técnica y social.

En el último año, se han desarrollado 313 proyectos que tuvieron un valor acumulado de \$2,4 billones. De estos, 111 ya han sido terminados y su valor asciende a \$611 mil millones, que se distribuyen entre las líneas de negocio de la siguiente manera: se terminaron 22 proyectos de Agua y Saneamiento Básico (\$135 mil millones), 61 proyectos en Infraestructura (\$116 mil millones) y 28 proyectos de vivienda (\$360 mil millones).

De los 111 proyectos terminados se destacan los siguientes:

- 1. Ciudad Caribe:** Este proyecto está enmarcado dentro del programa Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores. Fueron construidas y certificadas 1.274 viviendas en Barranquilla.
- 2. El Recreo:** Hace parte del Programa Vivienda Gratis Fase 2 realizado en Sampués, Sucre. Se construyeron y certificaron 300 viviendas.
- 3. La Dorada – Las Ferias: alcantarillado:** Se instalaron 2.235 m de redes, 36 sumideros y se realizaron 268 conexiones domiciliarias. El costo fue de \$5.323 millones y se beneficiaron 20.828 personas.
- 4. La Argentina (Huila): acueducto y alcantarillado:** Este proyecto tuvo un costo de \$5.967 millones. Se instalaron 4.440 m de alcantarillado, una planta de tratamiento de agua potable con capacidad de tratar 27,6 litros/segundo, un tanque de almacenamiento con capacidad de 588 m³ y 1.870 m de redes. Se estima que se beneficiarán 4.454 habitantes.
- 5. COL + CDI Ciudadela Mia – Quibdó:** Proyecto de infraestructura social con un valor total de \$18.804 millones, con los cuales se construyeron un Centro de Desarrollo Infantil y un colegio en Quibdó. Se incluye 6.381 m² de área construida, para un total de 34 aulas que albergarán a 1.100 estudiantes.
- 6. COL Torrentes – Soacha:** Se construyó el colegio Torrentes en Soacha, con un costo de \$10.639 millones, con los cuales se construyeron 30 aulas en 9.474 m² de área construida, que podrán albergar a 940 alumnos.

1.4.3. Sistemas de Transporte Masivo

Como parte de la política de inversión pública, los entes territoriales y la Nación han suscrito convenios de cofinanciación para la ejecución e implementación de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM), Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) y proyectos en Región Capital. De ellos se han obtenido beneficios e impactos positivos como la reducción en tiempos de viaje, emisiones contaminantes y afectaciones por siniestros de tránsito.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como cofinanciador de los sistemas de transporte masivo, administra el presupuesto que es asignado a los sistemas de transporte público desde la Nación y reevalúa la adecuada asignación presupuestal con el fin de identificar las dificultades que se puedan presentar en la ejecución de recursos. El objetivo es propender por la sostenibilidad financiera de los entes gestores. En tal virtud, la Dirección General de Participaciones Estatales ha venido realizando un seguimiento a estas empresas, especialmente a la ejecución de los recursos que provienen de la Nación.

Los SITM prestan su servicio a través de una combinación organizada de infraestructura y equipos, cubriendo un alto volumen de pasajeros, y dando respuesta a un porcentaje significativo de necesidades de movilización; son planeados en ciudades con una población superior a 600.000 habitantes y se caracterizan por poseer carriles exclusivos para autobuses, por el pago de la tarifa y validación del viaje fuera del autobús, puntos de parada fijos, con plataforma y vehículos de gran capacidad (autobuses articulados y biarticulados). Este tipo de proyecto ha sido implementado a la fecha en las ciudades de Bogotá, Soacha, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Medellín y Pereira.

Por su lado, los SETP se basan en la operación organizada y moderna del Transporte Público Colectivo. Son proyectos planeados para ciudades intermedias, cuya población oscila entre 250.000 y 600.000 habitantes, los mismos permiten ajustar el número de viajes al necesario, incluyendo el Sistema y Centro de Control de información de tránsito y transporte, Sistema de recaudo unificado, terminales de cabecera, paraderos con espacio público, mantenimiento vial, y módulos de transferencia. Este tipo de proyectos se ha implementado en las ciudades de Armenia, Montería, Pasto, Popayán, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar y Neiva.

Hasta la fecha para los SITM la Nación ha comprometido \$10,06 billones, de los cuales se ha ejecutado el 91%, es decir, \$9,18 billones. Asimismo, para los SETP se han apropiado \$1,7 billones, que a la fecha han ejecutado \$927.000 millones. Sin embargo, el grueso de las apropiaciones las tiene los proyectos de Región Capital que suman \$22 billones hasta el año 2048, dinero del que se tiene menos del 1% de ejecución hasta el momento⁵.

.....
5 Cifras en precios constantes 2018.

El Gobierno nacional ha apoyado de manera decidida en el último año los proyectos de transporte público en la región capital teniendo en cuenta que uno de los retos más grandes que presenta Bogotá es la movilidad, por lo cual resulta necesario ofrecer un sistema de transporte público óptimo, con capacidad de respuesta a la dinámica urbana y comercial de la ciudad. Por esto, se ha convertido en una prioridad para la Nación el fortalecimiento de los sistemas de transporte locales, que sirvan de catalizador para impulsar el desarrollo y la competitividad de la región capital.

Debido a las condiciones actuales de movilidad en la ciudad de Bogotá, que constituyen una pérdida de productividad para la ciudad de 172.000 horas al día, el Gobierno nacional ha manifestado su apoyo a la implementación de proyectos, destinados a mejorar las condiciones en la ciudad, estos son: Primera Línea del Metro de Bogotá, Transmilenio Soacha fases II y III, Regiotram y las troncales alimentadoras del Metro.

Para la construcción de la Primera Línea del Metro de Bogotá (PLMB), la administración distrital y el Gobierno nacional decidieron cofinanciar el Tramo 1 con \$7,2 y \$15,1 billones (constantes a diciembre de 2017) respectivamente, con un plazo de 30 años. De otra parte, la Gobernación de Cundinamarca, el Gobierno nacional y la Empresa Férrea Regional han suscrito un Convenio de Cofinanciación para el desarrollo del proyecto Regiotram de Occidente, en el cual la Nación realizará aportes del orden de \$1,3 billones (constantes de 2017). El proyecto nació como la solución de movilidad hacia la capital para las personas de los municipios de la sabana (Funza, Mosquera, Madrid, El Corzo y Facatativá); permitiendo conectar con los corredores más importantes de Transmilenio y con la PLMB.

Asimismo, en el marco de la estrategia de movilidad multimodal e integrada, se ha fortalecido la inclusión del municipio de Soacha a través del proyecto “Extensión de la troncal Norte – Quito – Sur del Sistema Transmilenio Fase II y III” con la finalidad de mejorar la movilidad Soacha – Bogotá y viceversa. Este proyecto cuenta con declaración de importancia estratégica tras el cual se tienen comprometidas vigencias futuras por \$0,6 billones (constantes de 2017) seguido por el respectivo Convenio de Cofinanciación entre el municipio de Soacha, la Gobernación de Cundinamarca, el Gobierno nacional y la Empresa Férrea Regional.

1.5. Incentivos para la Economía Naranja

La economía naranja es una de las grandes apuestas del Gobierno nacional en su objetivo de dinamizar nuevos sectores para atraer mayor inversión extranjera, crear empleos de calidad y desarrollar campos para competir en un mundo globalizado. Por ello, con ocasión de la expedición de la Ley de Financiamiento fue incorporada la renta exenta del sector de Economía Naranja, la cual hace parte de la agenda de reglamentación que lidera el Ministerio de Hacienda con la participación del Ministerio de Cultura.

Desde el mes de enero de 2019, este Ministerio, en articulación con la DIAN, ha trabajado con el Ministerio de Cultura con el fin de determinar con claridad las características y los sectores que son objeto del beneficio de renta exenta de Economía Naranja.

Dentro del desarrollo del decreto reglamentario, en atención al tratamiento diferencial otorgado por la Ley de Financiamiento a las rentas de Economía Naranja provenientes del sector cine, se adelantó mesa de trabajo con representantes de esta industria con el objeto de conocer las particularidades de su actividad económica, previo a emitir la reglamentación que los regulará. Igualmente, al tratarse de un beneficio tributario que promueve el emprendimiento en Colombia y la generación de empleo, INNPULSA también ha participado con el fin de establecer medidas que permitieran la correcta aplicación del beneficio tributario y la obtención de crecimiento económico.

La renta exenta se otorga por el término de 7 años a sociedades constituidas con el objeto social exclusivo de desarrollar las actividades de Economía Naranja que expresamente señala la Ley de Financiamiento.

El hecho de tener renta exenta de Economía Naranja se traduce en un impuesto de renta equivalente a cero (\$0) siempre y cuando las sociedades que deseen acceder al beneficio cuenten con el acto de conformidad expedido por el Ministerio de Cultura y con los demás requisitos establecidos en la ley y en la reglamentación.

Se precisa que, para efectos de hacer uso del beneficio tributario, la sociedad respectiva debe tener ingresos brutos anuales inferiores a 80.000 UVT y estar inscrita en el Registro Único Tributario como contribuyentes del régimen general de impuesto sobre la renta, salvo el sector identificado con código CIU 5911, esto es el sector cine, que podrá optar por el beneficio tributario sin la limitante de ingresos brutos anuales.



La Guajira. Los territorios juegan un papel fundamental en la estrategia de desarrollo planteada por este Gobierno. Fotografía: Cortesía Fondo Adaptación.



CAPÍTULO 2

Confianza en los mercados

El primer año de gobierno se ha caracterizado por una creciente confianza en los mercados, materializado en exitosas operaciones de deuda, lo cual contribuye positivamente en el manejo fiscal del país. Asimismo, el Gobierno nacional ha dado importantes pasos para promover una innovación sostenible y responsable del sistema financiero, alineado con un nuevo contexto marcado por la tecnología financiera, e iniciativas como la creación de la Misión de Capitales que brindan nuevas herramientas para fortalecer la confianza en los mercados.

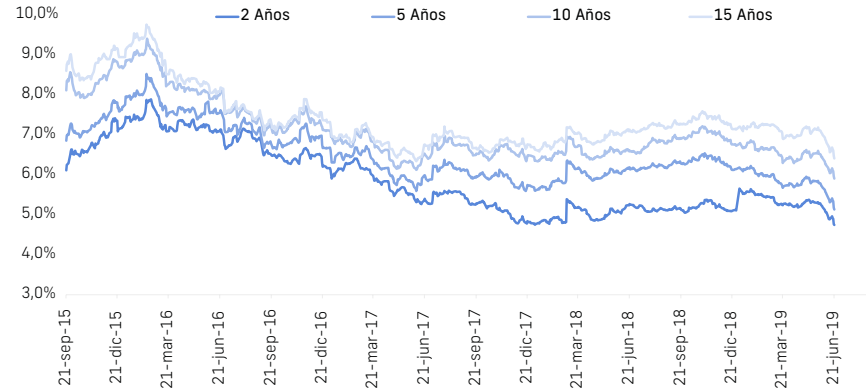
2.1. Inversión extranjera, gestión de la deuda y transparencia

a. Aumento de la Inversión Extranjera

La confianza de los mercados internacionales en Colombia ha crecido con la elección del presidente Iván Duque y la mejora en las perspectivas de las cuentas fiscales como se presentó en la sección anterior. Esta mayor confianza se puede observar en varios indicadores de la deuda de la Nación, tanto interna como externa, apoyando además el cumplimiento de la Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo (EGDMP) de la DGCPTN. Por ejemplo, los inversionistas extranjeros han adquirido \$5 billones más de TES, los Títulos de Tesorería TES Clase B colocados por la DGCPTN, en particular en los plazos más largos y apoyando la reducción de tasas de interés y cupones. Las tasas de los TES habían tenido una caída en años recientes y esas reducciones se sostuvieron en el 2018 y 2019, a pesar de la mayor volatilidad en los mercados internacionales y las tensiones comerciales entre EEUU y China.

- » **Fotografía superior:** Colombia logró una exitosa emisión de bonos de deuda externa por US 2.000 millones, Bogotá.
- » **Fotografía inferior:** Colombia instaló la Misión del Mercado de Capitales para fortalecer la confianza en el sistema.

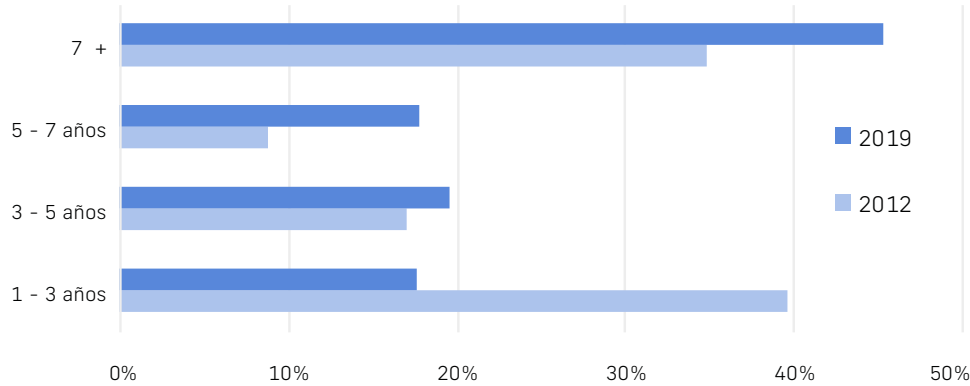
Gráfico 12. Desempeño de las curvas - TES



Fuente: MHCP.

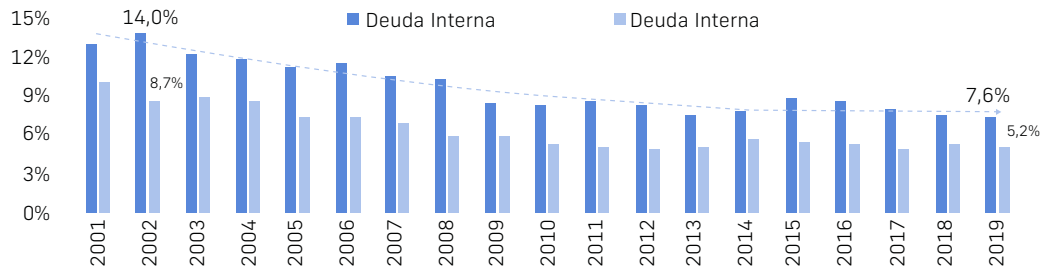
En parte por esta mayor inversión extranjera, y las operaciones de pre-financiamiento y de manejo de deuda, la vida media del portafolio de TES se ha extendido. Como porcentaje del total de vencimientos de TES, en los últimos siete años ha habido una reducción en los vencimientos hasta cinco años, en particular para los que están entre tres y cinco años, y un aumento en los vencimientos de cinco años en adelante.

Gráfico 13. Años al vencimiento – Portafolio de TES



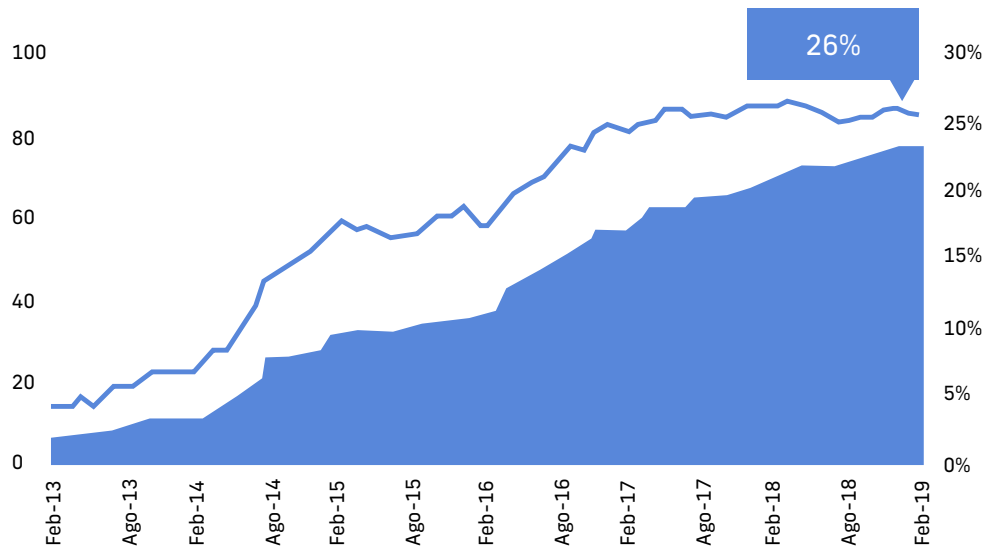
Fuente: MHCP.

Por otro lado, el cupón promedio de la deuda interna y externa ha mantenido una reducción relativamente constante por más de 15 años. El cupón promedio interno en abril de 2019 fue de 7,6%, cuando en el 2002 estaba cerca del 14%. El cupón promedio externo se encontraba en 5,2% en abril de 2019, cuando estaba en 8,7% al inicio de la década pasada. (Gráfico 14).

Gráfico 14. Cupón promedio

Fuente: MHCP.

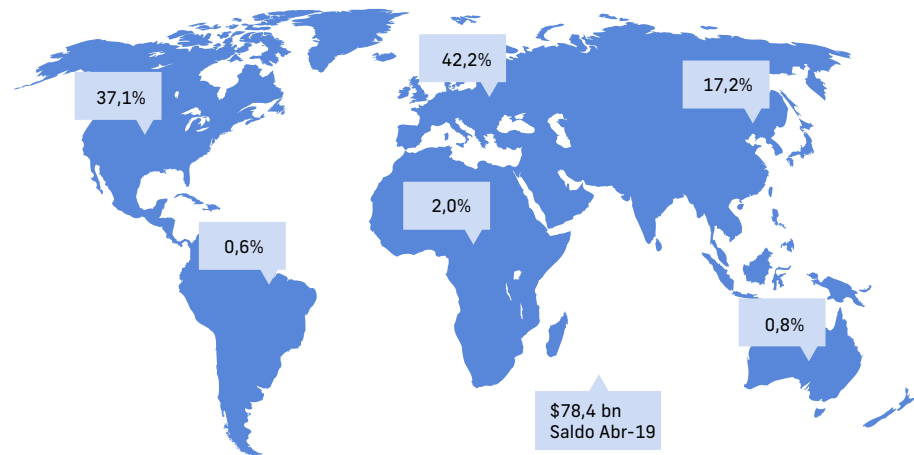
Como porcentaje del saldo de TES, la tenencia por parte de extranjeros se ha mantenido estable. A febrero de 2019, los inversionistas internacionales tenían un 25,6% del saldo de estos instrumentos de deuda interna de la Nación, cerca del máximo que han tenido del 26%. Desde febrero de 2018 los fondos de pensiones nacionales han vuelto a tomar el primer lugar entre los tenedores de los TES.

Gráfico 15. Inversionistas Extranjeros - TES

Fuente: MHCP

Un logro de la estrategia de financiación ha sido la mayor diversificación de inversionistas internacionales en TES, que provienen de los cinco continentes.

Gráfico 16. Mapa por Continente de los Inversionistas Internacionales en TES



* Cifra en billones de pesos.

Fuente: SFIN Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Datos con corte al 30 de abril de 2019.

Se resalta que, en los cuatro primeros meses de 2019, cuatro agencias calificadoras afirmaron la calificación de la deuda a largo plazo en moneda extranjera de Colombia en BBB, un escalón por encima de grado de inversión, las cuales se presentan en la Tabla 4. La perspectiva de la calificación es estable por parte de tres agencias. En el periodo, una agencia cambió la perspectiva de negativa a estable y otra de estable a negativa.

Tabla 4. Calificación de la deuda a largo plazo

Agencia calificadora	Calificación Largo Plazo Moneda Extranjera	Calificación Largo Plazo Moneda Local	Perspectiva	Fecha de revisión
Moody's	Baa2	Baa2	Estable	23-may-19
Fitch	BBB	BBB	Negativa	23-may-19
R&I	BBB	-	Estable	22-may-19
DBRS	BBB	BBB	Estable	12-abr-19

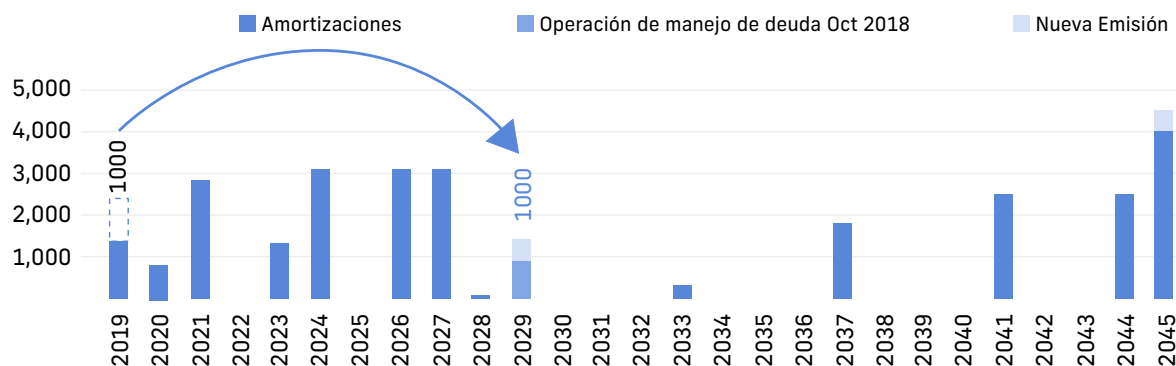
Fuente: Calificadoras de Riesgo. Elaboración Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DGCPTN.

b. Prefinanciación del 100% en los Mercados de Capitales Internacionales

El Ministerio aprovechó la mayor demanda por parte de inversionistas para mejorar el perfil de la deuda mediante una gestión proactiva y eficaz de operaciones de financiación externa e interna. Con respecto al mercado internacional, se debe resaltar que la DGCPTN logró financiar el 100% de las necesidades de financiamiento en los mercados de capitales internacionales entre octubre de 2018 y enero de 2019.

En octubre de 2018, Colombia emitió exitosamente bonos de deuda externa por USD 2.000 millones y ejecutó una operación de manejo de deuda, consistente en una oferta de recompra por USD 1.000 millones. En mayor detalle, la operación consistió en: i) la reapertura del Bono Global 2045 por USD 500 millones; ii) La emisión de un Bono Global 2029 por un monto de USD 1.500 millones; y, iii) de esos USD 1.500 millones se usaron USD 1.000 millones para ejecutar una operación de manejo de deuda recomprando el Bono Global 2019, lo que alivió las amortizaciones de este año.

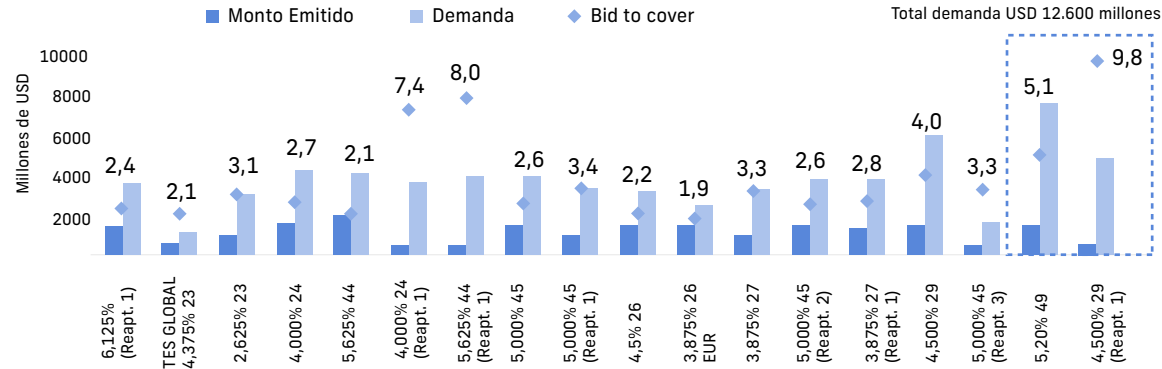
Gráfico 17. Resultado Operaciones de Manejo de Deuda en el mercado internacional – Octubre 2018



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Hubo otra clara señal de confianza en enero de 2019 cuando Colombia colocó bonos en el mercado internacional con una demanda de USD 12.600 millones, 6,2 veces el monto emitido, la más alta demanda proporcional en la historia de estas operaciones para la Nación. Específicamente, se emitió un nuevo bono global a 30 años con vencimiento en 2049 por un monto de USD 1.500 millones, lo cual extendió la vida media del portafolio en línea con la estrategia de deuda de mediano plazo, y se reabrió el Bono Global 2029 por un monto de USD 500 millones permitiendo financiar el 100% de las necesidades por concepto de bonos externos.

Gráfico 18. Resultado Emisión en el mercado internacional – Enero 2019

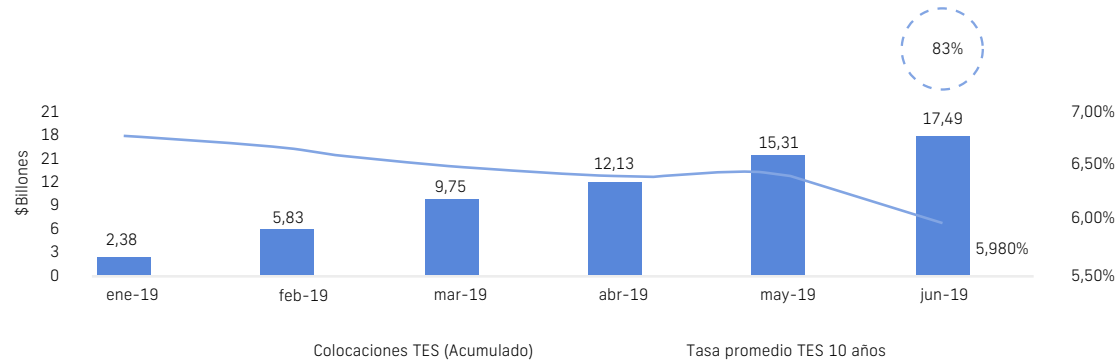


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

c. Financiación con TES al 83% con Menores Costos y Plazos más Largos

Con respecto al programa de subastas en el mercado local de TES, a junio el Ministerio ya cumplió con el 83% de las necesidades de financiamiento por este mecanismo para el 2019. Junto con las operaciones de manejo de deuda interna desarrolladas, se logró: reducir las tasas de interés; disminuir los vencimientos de las próximas vigencias; y, gracias a los cambios incluidos en el mecanismo de adjudicación de subastas, aumentar los montos colocados en las subastas de TES UVR. Por ejemplo, en las colocaciones de TES del 2019 se ha logrado una reducción de 77 puntos básicos en la tasa promedio de los TES a 10 años.

Gráfico 19. Estado de cumplimiento Meta Plan Financiero 2019 - Subastas

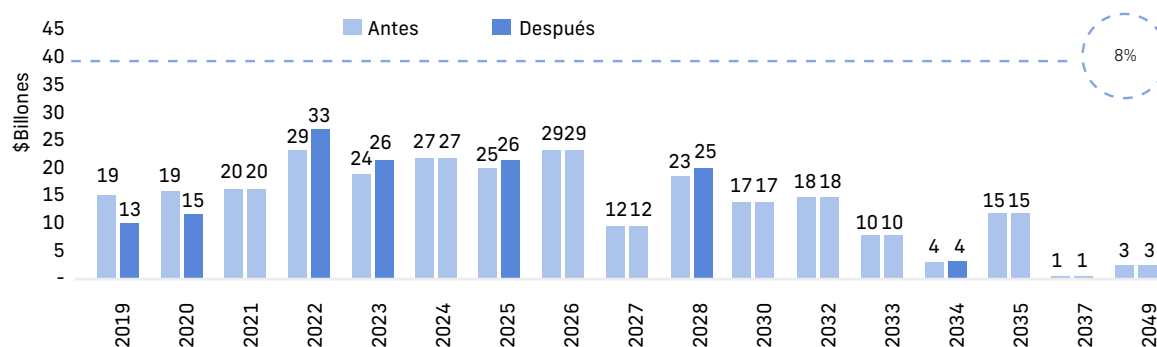


Fuente: SFIN Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente, por mejoras introducidas en el programa de Creadores de Mercado, la demanda de los inversionistas por los TES UVR ha sido mayor a la esperada. En el 2019 se ha logrado adjudicar un 91% más que el monto inicialmente ofrecido en las subastas de TES UVR y, comparado con la historia reciente, las ofertas recibidas con respecto a los montos ofrecidos inicialmente convocados han sido relativamente mayores.

En la deuda interna se ejecutaron también operaciones de manejo para mejorar el perfil de la deuda de la Nación. Se estructuró y ejecutó una operación con los Creadores de Mercado en marzo de 2019. Esta operación de manejo: generó un ahorro fiscal neto de \$47 mil millones; extendió la vida media en 0,16 años; redujo amortizaciones en 2019 y 2020 por \$10,9 billones y contribuyó a bajar el saldo de la deuda pública local en \$128 mil millones. En el gráfico 20 se observa que, como porcentaje del total de la deuda, esta operación redujo las amortizaciones del 2019 de 8,2% a 5,6% y las del 2020 de 5,2% a 4,4%, y mantuvo todos los vencimientos por debajo del 8%.

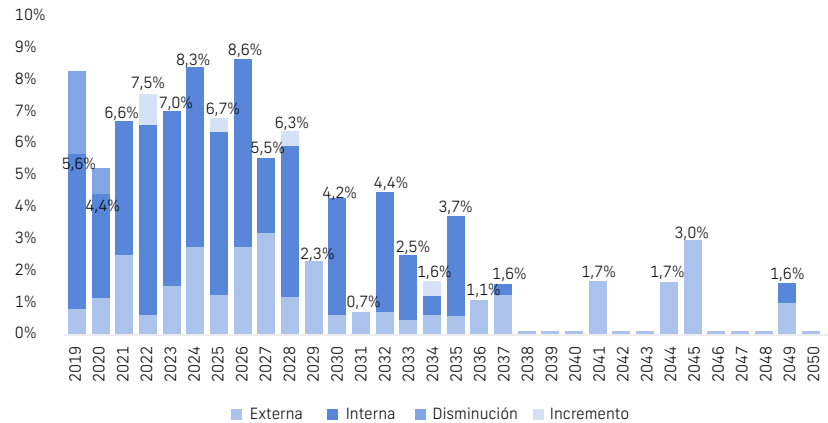
Gráfico 20. Resultados Operación de Manejo Marzo 19 de 2019



Fuente: SFIN Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Es relevante mencionar que, tras cinco años de ausencia en el mercado, se realizó de nuevo una operación de manejo de deuda con los Creadores de Mercado demostrando la mayor receptividad hacia las ofertas presentadas en términos comparados con operaciones anteriores. En efecto para la operación mencionada, esta aceptación ascendió al 85%, ostensiblemente superior al 63% observado en el canje realizado en octubre de 2014. Las operaciones de manejo de deuda interna mejoraron la distribución de vencimientos de toda la deuda de la Nación, incluyendo la externa.

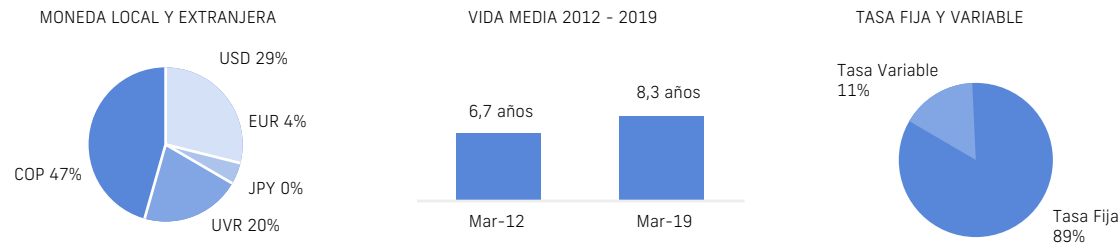
Gráfico 21. Perfil de Vencimientos de Deuda (% del total de la deuda)



Fuente: DGCPTN

Al combinar el efecto de todas las operaciones de financiación externas, las de financiación interna y las de manejo de deuda, hubo una mejora en el perfil de la deuda pública, en línea con la última EGDMP - 2018- 2022 de la DGCPTN, publicada en octubre de 2018. El indicador Tiempo Promedio de Refinanciación (TPR) que mide el tiempo que se necesita para reestablecer la tasa de interés ha aumentado de 5,9 en abril de 2012 a 7,3 en abril de 2019, mostrando así una menor exposición al riesgo de refijación. Por otra parte, la vida media del portafolio de deuda se ha extendido, pasando de 6,7 en abril de 2012 a 8,4 en abril de 2019. Finalmente, en términos de exposición a moneda extranjera el objetivo para 2019 es disminuir dicha exposición a 32% del total de la deuda.

Gráfico 22. Composición del portafolio de deuda



Resultados 2022

ESTRATEGIA DE DEUDA DE MEDIANO PLAZO

Emisión de deuda 2019
✓ 68% doméstica vs 32% Externa

Objetivo de amortizaciones anuales
✓ Objetivo de amortizaciones establecido es del 8% anual

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Abril 30, 2019 y Estrategia de Mediano Plazo 2018.

d. Nueva Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo 2018-2022

Esta nueva EGDMP es el resultado de un esfuerzo técnico de la DGCPTN durante varios años, e impone una mayor disciplina a la gestión de la deuda y una mayor transparencia sobre la evolución de dicha gestión. La EGDMP busca generar mayores eficiencias al alinear la estructura óptima de emisión con la sostenibilidad de la deuda.

El modelo de la EGDMP es el producto de simulaciones estocásticas del endeudamiento del GNC durante los próximos cinco años. El resultado técnico contribuye a generar lineamientos para la política de emisión con base en un análisis de costo versus riesgo. A partir de dicho resultado, se determinan probables sendas para los diferentes indicadores de deuda: composición por tipo de moneda, vida media, perfil de vencimientos e indicadores del saldo de la deuda.

El modelo evalúa el desempeño de un conjunto de estrategias factibles de emisión para los siguientes cinco años (combinaciones de instrumentos, monedas y plazos disponibles de emisión) sobre los múltiples escenarios simulados para las variables relevantes de la dinámica de la deuda. Por una parte, las variables macroeconómicas como inflación, precio del petróleo Brent y proyecciones de ingresos y gastos del GNC, determinan la tendencia media del comportamiento de la deuda. De igual manera, las variables financieras como las tasas de interés internas y externas, y las expectativas de tasa de cambio, determinan la estrategia óptima de endeudamiento según las condiciones de mercado esperadas.

e. Modernización del Esquema de Creadores de Mercado

En el Programa de Creadores de Mercado de 2019 se implementaron cambios con el fin de mejorar la eficiencia e incrementar los beneficios tanto para el Gobierno nacional como emisor y prestatario, como para los Creadores de Mercado en su calidad de participantes del mercado y canalizadores del ahorro público. Uno de los principales cambios fue la reducción en el número de participantes de 20 a 18, al homologarlos todos como Creadores de Mercado y eliminar la figura de Aspirantes. Con ello se busca eliminar distorsiones en el mercado secundario y fomentar su dinamización, promoviendo el interés de nuevos participantes en el esquema.

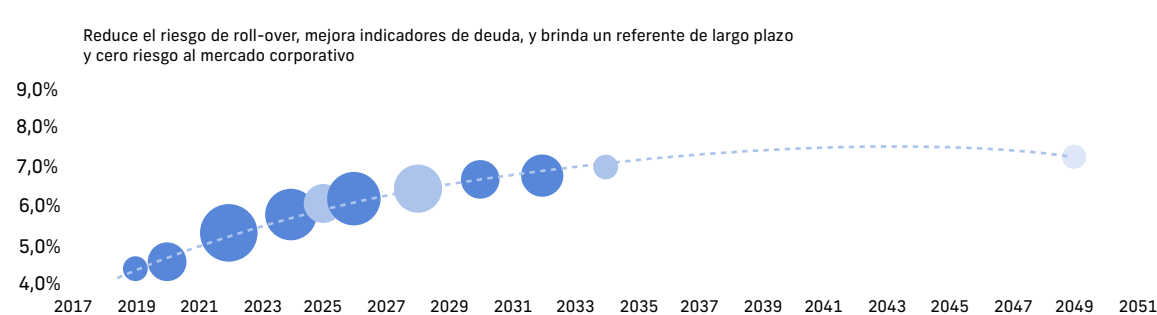
Adicionalmente se modificó el requisito mínimo de adjudicación por participante en las subastas de 4,85% a 3,85%, logrando así una mayor flexibilización en términos de requerimientos para los Creadores de Mercado y acercarse más a estándares internacionales. También se redujo tanto el número de días habilitados para ejercer la opción no competitiva derivada de las subastas de TES, de 12 a 9, como el porcentaje de dicha opción, de 100% a 80% de lo adjudicado en cada subasta. Se habilitó además la posibilidad de sobre-adjudicar hasta el 20% del monto inicialmente convocado si se supera un **Bid to Cover** de referencia (relación del monto recibido versus el monto convocado) de tres veces para las subastas de TES en pesos y 2,5 veces para las subastas de TES en UVR. Estas modificaciones generaron una mayor ejecución de las subastas por parte de los Creadores de Mercado sobre los títulos en UVR que lograron **Bid to Covers** mayores al mínimo exigido de 2,5 veces a lo largo de 2019. Un cambio similar se implementará en los siguientes meses para los TES tasa fija.

Otro cambio está relacionado con la metodología para calcular el puntaje que se le otorga al componente de presencia en pantalla, reduciendo la sobre-ponderación que presentaban los TES en UVR. Finalmente, las transacciones con terceros tienen ahora una participación mayor para incentivar las operaciones entre los Creadores de Mercado y sus clientes.

f. Próximos Pasos – Extensión de la Curva de TES

El MHCP espera continuar financiando a la Nación de manera eficiente en el mercado local e internacional, construyendo curvas líquidas de rendimiento. Dentro de las nuevas iniciativas del mercado de deuda, se continuará con la extensión de la curva de TES que: reduce el riesgo de refinanciación; mejora los indicadores de deuda; y, brinda un mejor referente “cero riesgo” de largo plazo para el mercado de capitales privado.

Gráfico 23. Extensión de la Curva de Rendimientos Local – TES COP (30 años)



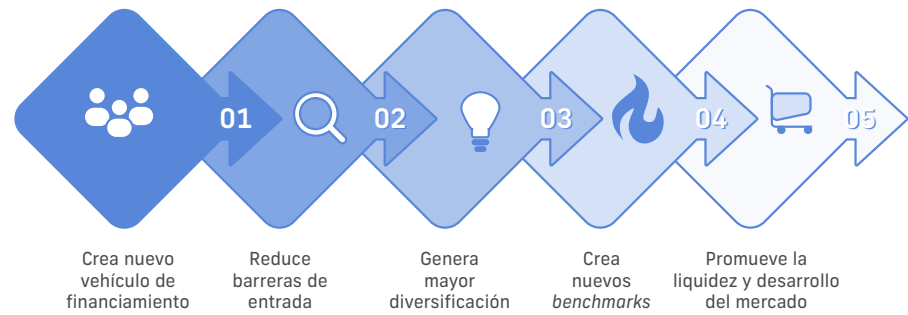
Fuente: MHCP

g. Próximos Pasos – Nuevo Fondo Bursátil ETF de TES

La DGCPTN adelanta esfuerzos para crear un fondo bursátil con el fin de: i) generar nuevas posibilidades de inversión, y ii) ampliar la base de inversionistas de deuda pública, desarrollando el mercado minorista de tenedores. Este fondo estaría conformado exclusivamente por una canasta de títulos de deuda pública y tendría la condición especial de ser promovido por el Gobierno nacional, el emisor de los activos subyacentes.

La creación de este tipo de instrumentos amplía el abanico de inversiones de las entidades vigiladas y las personas naturales. Por ejemplo, se propone modificar el Decreto 2555 de 2010, para permitir a los establecimientos de crédito incluir las participaciones de fondos bursátiles de deuda pública entre sus inversiones. También se propone promover el fondo bursátil entre personas naturales mediante diferentes canales de distribución, incluyendo distribuidores especializados y contratos remunerados de uso de red de entidades financieras, incluyendo la de los bancos comerciales.

Gráfico 24. Ventajas del fondo bursátil

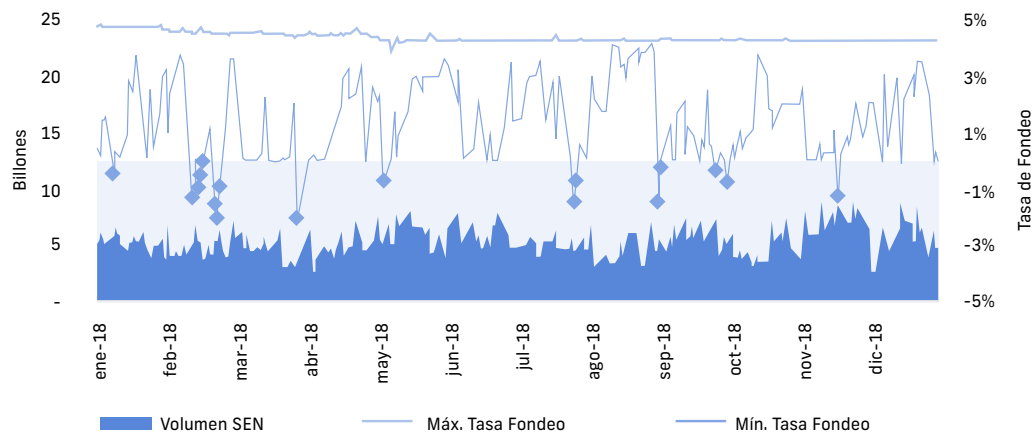


Fuente: DGCPTN

h. Próximos Pasos – Apoyo al Mercado de Deuda Pública con Transferencias Temporales de Valores

Finalmente, la DGCPTN, en el marco de los objetivos establecidos en la EGDMP, se encuentra re-
glamentando un esquema de Transferencia Temporal de Valores (TTV) que propende por mejorar
los niveles de liquidez de los TES a lo largo de toda la curva de rendimientos. Esto se hace cada
vez más necesario dados los cambios en la estructura de tenedores de la deuda pública interna en
los últimos cuatro años y los volúmenes de emisión requeridos para suministrar liquidez adecuada
a un bono en particular. La escasez temporal de un TES, generada por los factores anteriormente
enumerados, se evidencia en las tasas negativas que se presentan en las operaciones simultáneas.

Gráfico 25. Volumen SEN y tasas de fondeo



Fuente: SEN (Sistema Electrónico de Negociación)

Con el fin de corregir los retos anteriormente descritos, la DGCPTN está reglamentando este año un esquema de TTV, para que los Creadores de Mercado puedan solicitar en préstamo referencias específicas de TES que se emitirán de forma transitoria. Con este otro mecanismo de participación en el mercado, la Nación ejercerá el rol de prestamista de última instancia en sus propios instrumentos, reduciendo así ineficiencias del mercado, asimetrías de información y el potencial efecto de retrasos e incumplimientos en los mercados.

2.2. Innovación sostenible y responsable en el sistema financiero

Desde hace más de una década, el sector financiero colombiano viene avanzando en su proceso de transformación digital, implementando innovadoras soluciones para digitalizar, dinamizar y hacer más incluyente la oferta de servicios financieros en el país. Este proceso trae grandes beneficios para todos: mayor eficiencia en procesos, reducción de costos de transacción, seguridad y trazabilidad de operaciones, y una mejora en la experiencia de los usuarios.

Además de beneficios, esta transformación también trae el reto de encontrar mecanismos seguros, confiables y eficientes para gestionar los riesgos, proteger a los consumidores financieros, y velar por la estabilidad del sistema. En consecuencia, el Ministerio de Hacienda a través de su Unidad de Regulación Financiera (URF) y la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) ha adelantado iniciativas que permiten el desarrollo de un ecosistema digital sostenible y responsable, en línea con las mejores prácticas internacionales y buscando que muchos más colombianos accedan y usen productos financieros formales y de calidad.

2.2.1. Modernización del sistema de pagos de bajo valor

En el mes de julio de 2018, la Unidad publicó un estudio sobre la evolución y regulación de los sistemas de pago de bajo valor. Con base en este estudio, durante el segundo semestre del año 2018 y primer trimestre de 2019, la Unidad realizó talleres de socialización con la industria con el fin de consolidar un diagnóstico sobre las barreras que inhiben el desarrollo del sistema de pagos y las soluciones para superarlas.

Como resultado, se consideró oportuno ampliar el análisis para incluir una revisión sobre el funcionamiento de los sistemas cerrados de pago y su viabilidad de operación frente a la normatividad de captación masiva y habitual. Para el efecto la URF está adelantando un estudio con el apoyo de *Better Than Cash* de Naciones Unidas.

En paralelo, y con el fin de contemplar las visiones sobre el sistema de pagos de la Superintendencia Financiera y del Banco de la República, en abril de 2019 la Unidad conformó una mesa de trabajo con dichas autoridades para diseñar la propuesta normativa que conduzca alcanzar los objetivos mencionados. Se tiene previsto expedir la nueva regulación en el segundo semestre de 2019.

2.2.2. Inversión en sociedades de innovación y tecnología financiera

En diciembre de 2018, el Gobierno nacional expidió el Decreto 2443 mediante el cual se autoriza a los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros y las sociedades de capitalización, para que posean acciones o cuotas en sociedades de innovación y tecnología financiera, cuyo objeto social exclusivo sea el de desarrollar y/o aplicar innovaciones y tecnologías conexas al desarrollo del objeto social de las entidades financieras inversoras.

En consecuencia, las sociedades de innovación y tecnología financiera podrán prestar servicios conexos al desarrollo del objeto social de las entidades financieras y en esa medida aplicar innovaciones en nuevos modelos de negocio, procesos o productos relacionados con la provisión de servicios financieros, ya sea en los procesos internos de las instituciones financieras o en los productos y servicios ofrecidos a los consumidores financieros.

De esta forma, se incentiva la innovación dentro del sector financiero colombiano, permitiendo que la banca tradicional y los emprendimientos *fintech* (tecnología financiera) se alíen para encontrar nuevas formas de prestar servicios financieros que se adapten a las crecientes demandas de una población cada vez más digitalizada.

2.2.3. Supervisión al servicio de la innovación en *fintech*

Entendiendo el potencial efecto que podría traer la innovación en servicios financieros para la profundización financiera en el país, desde la SFC, se definió una estrategia integral para la promoción de la innovación sostenible y responsable, en línea con las mejores prácticas internacionales.

La SFC lanzó en abril de 2018 el centro de innovación *innovaSFC*, lo cual representa un hito para el ecosistema Fintech colombiano, al poner al supervisor al servicio de la innovación. *innovaSFC* tiene como objetivo promover, investigar, facilitar y acompañar la innovación sostenible; fue además concebido siguiendo esas mejores prácticas internacionales y busca responder de forma dinámica a las necesidades propias de la industria y de los procesos de supervisión de la Superintendencia. Para ello, se han determinado tres canales facilitadores: elHub, laArenera y regTech.

Oficina de Innovación (elHub): En un año de operación, elHub ha atendido a más de 110 entidades innovadoras, la mayoría de ellas Fintechs (80%), lo cual confirma el apetito por este tipo de servicios. Las entidades que más acudieron a este espacio pertenecen al segmento de pagos electrónicos (25%), herramientas de gestión de riesgos y finanzas (16%) y mercado de valores (13%), segmento que incluye *crowdfunding* o financiación colectiva.

Sandbox del Supervisor (laArenera): LaArenera es el marco que ha dispuesto la SFC para la realización de pruebas de innovaciones tecnológicas y financieras en un espacio controlado y supervisado. Mediante este espacio, las entidades innovadoras podrán poner a prueba nuevos modelos de negocios, aplicaciones, procesos o productos que tengan componentes de innovación en

tecnologías, que tengan impacto en los servicios financieros y que representen un beneficio para el consumidor financiero, faciliten la inclusión financiera, desarrollen los mercados financieros o mejoren la competencia entre entidades vigiladas.

InnovaSFC ha atendido y guiado a entidades respecto a su interés y viabilidad de realizar pruebas en el marco del sandbox del supervisor. A la fecha se han recibido más de 15 solicitudes para testear en laArenera remitidas tanto por entidades vigiladas (bancos, aseguradoras, Sedpes), como por entidades Fintech (pasarelas de pago, **crowdfunding**, plataformas de tecnología). Las soluciones innovadoras abarcan desde esquemas para la vinculación digital a productos financieros hasta herramientas de identidad digital, así como desarrollos basados en **blockchain**. En la actualidad 5 pilotos se encuentran aprobados por el Comité de Innovación y están operando en el sistema.

Innovar desde adentro (RegTech): Como estrategia RegTech, la SFC busca aprovechar los desarrollos tecnológicos para apalancar la innovación al interior de la Entidad, optimizar los procesos internos y reducir las cargas operativas para el sector. Para ello, se desarrollaron una serie de pruebas piloto, en consorcio con proveedores de tecnología para tener una primera aproximación a las tecnologías, así como sus potenciales casos de uso. Por ejemplo, el uso de herramientas de inteligencia artificial para el análisis “inteligente” de reglamentos remitidos al supervisor, la implementación de una red basada en tecnología de registro distribuido (DLT) para conocimiento del cliente, Blockchain para el registro de transacciones del mercado de valores y hasta el uso de herramientas de Analítica para la visualización y análisis predictivo de información de variables del sistema financiero, como la cartera de créditos.

2.2.4. Agenda regulatoria para la innovación financiera y la confianza en los mercados

En octubre de 2018, la URF expidió el Decreto 1984 el cual modifica el régimen de los fondos de capital privado (FCP), industria que ha tenido un papel importante en el desarrollo del mercado de capitales al ser un vehículo que facilita la canalización de recursos de los inversionistas hacia diferentes sectores económicos, en particular hacia proyectos con retornos y riesgos diversos a los tradicionales.

Uno de los principales objetivos del decreto es construir un cuerpo normativo específico para la industria de FCP dado que anteriormente se encontraba inmerso dentro de las normas de los fondos de inversión colectiva (FIC). Para el efecto se define una estructura organizacional para los FCP, que incorpora elementos de la experiencia internacional y que recoge las principales prácticas de la industria local. Se elevan los estándares de gobierno corporativo y administración de riesgo al precisar las funciones y obligaciones de los diferentes órganos que conforman los FCP, se establece la facultad para que estos vehículos puedan emitir bonos y que sus participaciones se puedan negociar en el mercado secundario.

Adicionalmente, la agenda regulatoria de la URF para el 2019 incluye:

- **Open Banking:** con el apoyo técnico del Banco Mundial, la URF está adelantando un estudio sobre las ventajas y riesgos del *open banking*, las aproximaciones regulatorias frente al tema alrededor del mundo y recomendaciones para su implementación en Colombia. El estudio será publicado para comentarios de la industria a finales del año.
- **Canales y productos financieros digitales e inclusivos:** en mayo de 2019 la URF publicó para comentarios del público un estudio que analiza la evolución de los corresponsales, los productos de ahorro simplificados y del crédito de bajo monto, y propone modificaciones a su marco regulatorio con el fin de aprovechar en mejor medida las nuevas tecnologías e innovaciones y seguir aumentando la inclusión financiera mediante una mayor densidad, calidad y eficiencia de la oferta y cobertura financiera, especialmente en la ruralidad.

Con base en los comentarios que se reciban la URF trabajará en la propuesta regulatoria la cual se espera sea expedida en el segundo semestre de 2019.

2.3. Misión del Mercado de Capitales

Propendiendo por el fortalecimiento de la confianza en el mercado de capitales, revisar los avances y desafíos del mercado local y definir una hoja de ruta para promover el desarrollo del mismo, el Ministerio de Hacienda con el acompañamiento del Banco Mundial instaló la Misión del Mercado de Capitales 2019 en octubre de 2018.

Para el efecto se conformó un comité directivo y un comité consultivo y se definió que el desarrollo de la iniciativa se daría en tres fases. La primera, se llevó a cabo entre noviembre de 2018 y febrero de 2019 y se enfocó en el diagnóstico del mercado desde la óptica de la demanda, oferta e infraestructura atendiendo las inquietudes de los participantes a través de talleres en los que se contó con la presencia de más de 500 personas de perfiles multidisciplinarios. En este periodo igualmente se llevaron a cabo múltiples reuniones entre el comité directivo y actores del mercado, entidades públicas, inversionistas y emisores actuales y potenciales.

A partir de este diagnóstico, se inició en marzo la segunda fase en la que se definieron los temas estructurales sobre los cuales versará la Misión y el alcance de los estudios de profundización los cuales fueron ejecutados con el apoyo técnico del Banco Mundial. A partir de las primeras conclusiones de estos estudios, en mayo inició la fase final en la que el comité directivo se encuentra definiendo el conjunto de recomendaciones de corto, mediano y largo plazo para enfrentar los retos del mercado de capitales colombiano.

2.4. Convergencia a estándares de internacionales de regulación

El Ministerio de Hacienda, a través de su URF, sigue avanzando en el objetivo de cerrar las brechas entre la normativa local y los estándares internacionales, definiendo herramientas de política que permitan detectar posibles amenazas a la estabilidad financiera, así como tomar acciones

preventivas o correctivas para evitar situaciones de crisis. En este contexto, se ha alcanzado los siguientes logros:

2.4.1. Convergencia a Basilea III

Colombia inició la convergencia a Basilea III en 2012 y ha venido adelantando paulatinamente el proceso de adaptación de los diferentes componentes del estándar internacional en el marco local. La expedición del Decreto 1477 de 2018 significó un importante avance dado que contempla la implementación de varios elementos clave de Basilea III en el país, como son: i) relación de solvencia básica adicional, ii) relación de apalancamiento, iii) colchón de conservación de capital, y iv) colchón para entidades con importancia sistémica local. El decreto también realiza una actualización de la metodología de medición de riesgo de crédito, la cual incluye una categorización más completa y detallada de contrapartes y operaciones, el reconocimiento de garantías como mitigantes de riesgo de crédito y el uso de calificaciones emitidas por calificadoras de riesgo reconocidas.

En la Agenda Normativa 2019, se contempla continuar con el proceso de convergencia a Basilea III, particularmente en lo relacionado con la metodología de medición del riesgo operacional y el marco normativo de grandes exposiciones.

2.4.2. Reglamentación de la Ley 1870 de 2017

El proceso de internacionalización de los grupos financieros del país, junto con el desarrollo de productos y servicios, han puesto de manifiesto su relevancia para la economía del país. A partir de la Ley 1870 de 2017, el Gobierno nacional cuenta con las facultades necesarias para efectuar la supervisión comprensiva y consolidada de los conglomerados financieros. Este marco legal promueve una mejor gestión integral de los riesgos, establece un nivel adecuado de capital y estándares de gobierno para los conglomerados, promoviendo la fortaleza y la estabilidad del sistema financiero.

Durante el año 2018 se desarrolló la reglamentación que permitirá la adecuada implementación de la Ley. A través del Decreto 774 de mayo de 2018 se definió el nivel adecuado de capital que los conglomerados financieros deberán mantener en todo momento. En línea con las mejores prácticas internacionales, este nivel de capital se determina en función de los riesgos financieros que enfrentan todas las entidades que lo conforman, incluidos el *holding* y las subordinadas del exterior. El decreto implementa una metodología que elimina el doble conteo de un mismo recurso en la determinación del capital del grupo.

El Decreto 1486 de agosto de 2018 reglamentó los aspectos relacionados con el gobierno y el manejo de los conflictos de interés para los conglomerados. Al respecto, se destacan los siguientes aspectos de la normativa: i) se definen los criterios para determinar la calidad de vinculado al conglomerado financieros; ii) se define el conflicto de interés, así como las directrices que se deben contemplar dentro de la identificación, revelación y administración de estos conflictos; y iii) se definen los elementos mínimos que harán parte de las políticas para las exposiciones entre entidades

que conformen el conglomerado y entre estas y sus vinculados. Estas políticas implican la definición de límites máximos de exposición para las operaciones entre entidades del conglomerado y para las exposiciones con los vinculados.

2.4.3. Convergencia a Solvencia II

El entorno normativo que regula el sector asegurador se ha venido actualizando con el objetivo de proteger a los tomadores y beneficiarios de pólizas, preservando la estabilidad financiera. Por esta razón, en los últimos años Colombia ha avanzado hacia marcos normativos, estándares, y buenas prácticas internacionales en regulación de la industria aseguradora. Concretamente, se busca converger hacia el estándar de Solvencia II. La aplicación de esta Directiva significa cambios importantes en el marco normativo actual en lo referente a: i) requerimientos de capital; ii) normas de gobierno corporativo; y iii) mecanismos que permitan mayor transparencia sobre los riesgos asumidos.

Se considera que la implementación de Solvencia II debe ser un proyecto de mediano plazo, con una convergencia gradual que tenga en cuenta las particularidades de la industria de seguros en Colombia. En este sentido, a finales de 2018 la URF trabajó en el proyecto de decreto “Por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con patrimonio técnico de las entidades aseguradoras y se dictan otras disposiciones”, relacionado con los fondos propios que cada aseguradora debe acreditar para cumplir con sus requerimientos de capital. Este proyecto de decreto será expedido en 2019.

En la actualidad, la URF se encuentra desarrollando un proyecto sobre buen gobierno corporativo, la cual es una condición necesaria para la correcta implementación de Solvencia II. Una vez implementados estos cambios, se actualizarán las normas sobre los requerimientos de capital de solvencia obligatorio y mínimo, y se plantearán los requerimientos de autoevaluación de riesgo y solvencia (*Own Risk and Solvency Assessment* - ORSA) y de revelación plena de información.

2.4.4. Planes de resolución - Decreto 923 de 2018

El objetivo de los planes de resolución, en el ámbito de la regulación financiera, consiste en la adopción de medidas que permitan una solución ordenada de situaciones de estrés, incluida una eventual liquidación, que pueden enfrentar entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Con base en documentos de estudios y recomendaciones elaborados por el Comité de Supervisión Bancaria del Banco Internacional de Pagos de Basilea y el Consejo de Estabilidad Financiera (Financial Stability Board - FSB), varios países han incorporado a su regulación la figura de planes de resolución, con el fin de que las entidades financieras estén preparadas para enfrentar situaciones de estrés material. Esta resolución ordenada busca conservar la confianza del público en el sistema financiero, proteger a sus consumidores y reducir la probabilidad de usar recursos públicos en operaciones de rescate de entidades financieras.

Con el propósito de adecuar la regulación prudencial a los parámetros internacionales se expidió el Decreto 923 de 2018, el cual establece la obligación de que las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia cuenten con planes de resolución, los cuales deben señalar claramente la estrategia, planes de acción, procesos y procedimientos para enfrentar situaciones de estrés.

En línea con lo anterior, este Decreto crea la Comisión Intersectorial de Resolución como órgano técnico para la coordinación y orientación de autoridades cuyas funciones y facultades se relacionan con la resolución de entidades. Esta Comisión Intersectorial está compuesta por funcionarios técnicos de la Superintendencia Financiera de Colombia y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín). En términos generales, este marco normativo es un avance institucional importante que permitirá una adecuada coordinación al interior del Estado y garantizará una evaluación ex ante de situaciones complejas que requieran toma de decisiones oportunas.

2.5. Estrategia de Mitigación de los Riesgos Fiscales

2.5.1. Avances en Metodologías, lineamientos y alertas de riesgos fiscales

El MHCP ha avanzado en desarrollar metodologías técnicas y lineamientos de evaluación para la adecuada administración de riesgos fiscales, con el fin de tener una perspectiva global de su exposición y un sistema de alertas tempranas.

De acuerdo con el Banco Mundial, durante los últimos 40 años una diversidad de desastres naturales en Colombia ha ocasionado pérdidas acumuladas de USD 7.100 millones. Además de incluir estos factores en su análisis de riesgo fiscal, la Nación ha adelantado acciones para mitigarlos, como la emisión de instrumentos financieros especializados y la consecución de líneas dedicadas y flexibles para atender las emergencias derivadas de los eventos naturales. Específicamente, debido a los esfuerzos innovadores del Ministerio, el país cuenta con un bono catastrófico hasta de USD 400 millones para eventos sísmicos y un crédito pre aprobado de USD 250 millones con el Banco Mundial.

Para extender el conocimiento y esfuerzo más allá del nivel central, se ha capacitado a las entidades territoriales en materia de gestión financiera de riesgos de desastres naturales. En mayo del 2019, el MHCP presentó las primeras estrategias territoriales de financiamiento para el riesgo de desastres del Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca y el Valle de Aburrá.

Para complementar los anteriores instrumentos financieros y garantizar la disponibilidad de recursos que mitiguen el impacto fiscal por desastres naturales, la DGCPTN trabaja con el Banco Mundial en la contratación de un estudio técnico que modele los riesgos asociados a eventos climáticos, con el fin de analizar la viabilidad de emitir un bono catastrófico hidrometeorológico en conjunto con los países de la Alianza del Pacífico.

2.5.2. Asignación y Administración más Eficiente de Riesgos en Asociaciones Público Privadas

Los riesgos en los contratos de infraestructura se derivan de las garantías otorgadas por el Estado, ante la eventual materialización de algún evento adverso. Aunque con el avance de los proyectos se ha logrado una transferencia de riesgos importante del sector público al privado, aún existen garantías que representan un riesgo fiscal para la Nación, en caso en que estas llegarán a materializarse. Particularmente, la cuarta generación de concesiones, compuesta por 20 proyectos de iniciativa pública, está próxima a terminar la etapa de construcción, por lo cual es de esperarse que la Nación deba iniciar erogaciones por concepto de riesgos materializados a cargo del público.

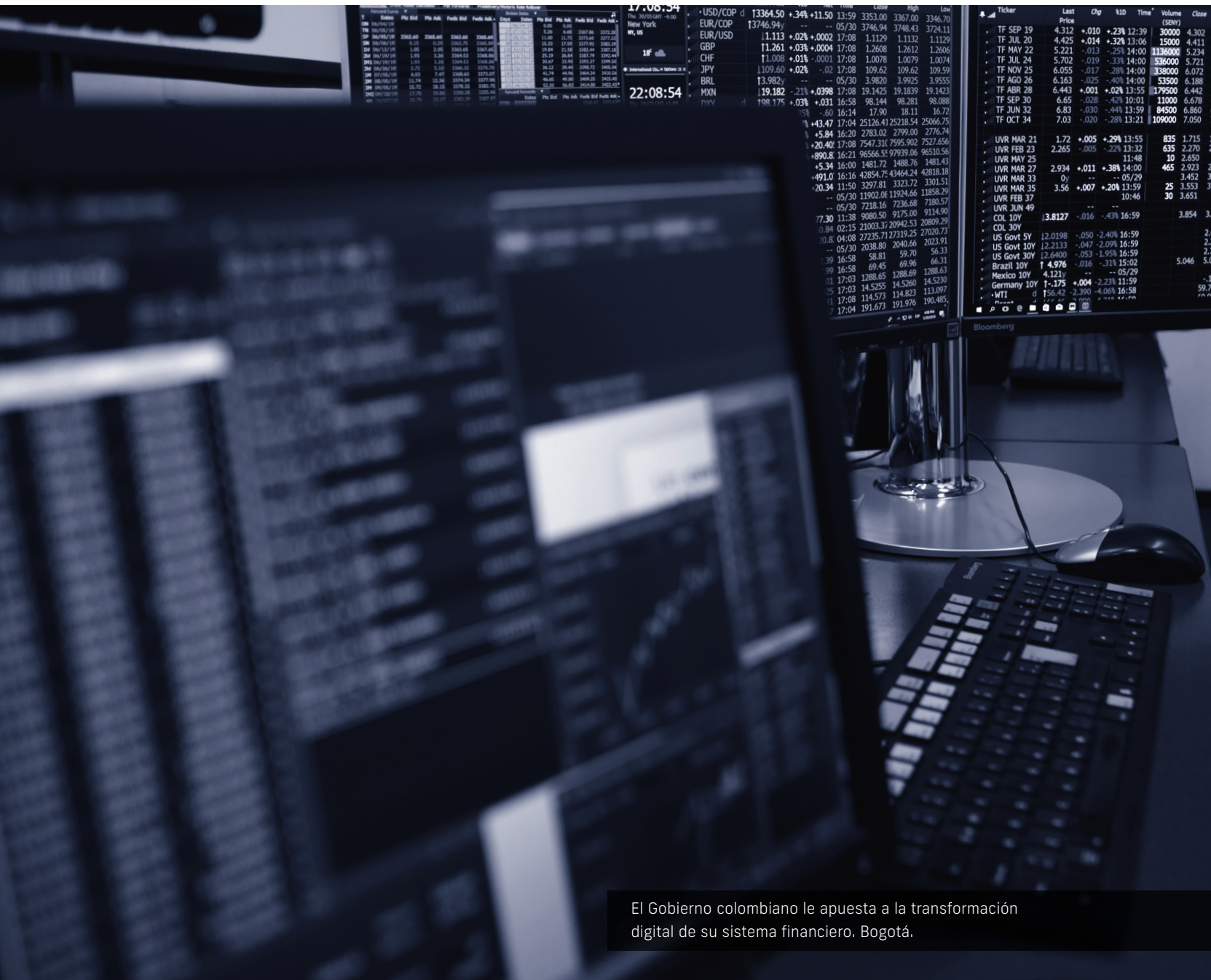
Dada la particular importancia de los riesgos en un proyecto de infraestructura, se han venido adelantando seguimientos periódicos para actualizar los planes de aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales y así garantizar que, en caso de una eventual materialización de riesgos, se cuente con los recursos necesarios para su pago. Asimismo, la DGCPTN, junto con los otros actores involucrados, ha estado trabajando en lineamientos relevantes para lograr una asignación más eficiente de los riesgos y reducir la volatilidad fiscal, mediante estimaciones cuantitativas de los riesgos y mitigar sus impactos en caso de materialización.

Durante la vigencia 2018, y en lo corrido del 2019, se han actualizado cuatro (4) planes de aportes para proyectos de Infraestructura de cuarta generación, así se han presentado las siguientes variaciones: Conexión Autopista Pacífico 2 (1.515%), Girardot – Honda – Puerto – Salgar (1.319%), Cartagena – Barranquilla (239%), y Conexión Autopista Pacífico 1 (1.748%). Los planes de aportes aumentaron considerablemente respecto a la aprobación inicial (1.276%), debido, entre otras razones, a que en la estimación inicial se aplicó una metodología alternativa de valoración, dado que se presentaban limitaciones en la información histórica. El riesgo más representativo en términos de dinero fue el riesgo comercial, el cual aumentó en 1.594% respecto a su estimación inicial.

Adicionalmente, se ha venido trabajando en la actualización de las políticas de riesgo contractual del Estado, a través de la actualización de los CONPES. En mayo de 2019, se aprobó el CONPES 3961 que refleja los lineamientos de riesgo con los que se deben estructurar los proyectos para sistemas férreos de pasajeros cofinanciados por la Nación, dicho documento refleja las necesidades particulares de este tipo de proyectos y orienta a las entidades respecto a los riesgos que puede asumir conforme a su objeto social y aquellos que puede transferir conforme a la actividad que desarrollará el inversionista privado.

Los próximos pasos a seguir se encuentran concentrados en robustecer las políticas públicas que giran en torno a las Asociaciones Público Privadas y, en general, a la participación privada en proyectos de infraestructura. Lo anterior implica, la actualización de los lineamientos generales de la política de riesgos (CONPES 3107 y CONPES 3133), así como la actualización de CONPES en sectores particulares, como el aeroportuario.

Asimismo, y con el objetivo de contar con estimaciones de riesgo acordes con la realidad y los comportamientos de los proyectos, se ha estado trabajando en la actualización de las metodologías de valoración de riesgo, de que trata el Decreto 423 de 2001. El objetivo de dicha actualización es contar con estimaciones robustas que reflejen el comportamiento de los riesgos, y así permitan a la entidad contratante realizar aportes al Fondo de Contingencias, en línea con las necesidades reales del proyecto. La actualización de dichas metodologías se encuentra en fase de validación por parte de los organismos multilaterales, y se espera contar con su aprobación y publicación en los próximos meses.



El Gobierno colombiano le apuesta a la transformación digital de su sistema financiero. Bogotá.



CAPÍTULO 3

Administración racional de los recursos públicos

Una gestión presupuestal eficiente, que canalice el uso de los recursos escasos hacia la satisfacción de las necesidades más urgentes y prioritarias de la población, es un instrumento importante para combatir la corrupción, apoyar el crecimiento económico y la generación de empleo, y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo⁶.

3.1. Gestión presupuestal

El presupuesto para la vigencia fiscal 2019, que en la actualidad se encuentra en ejecución⁷, fue aprobado por el Congreso de la República atendiendo la disponibilidad de recursos y con las correcciones propuestas luego de presentadas las cifras que demostraban que la propuesta inicial de presupuesto de la administración anterior contenía programas de gasto social muy importantes que carecían de financiación.

En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público inicialmente se estimó dicho faltante en cerca de \$14 billones. Ante la urgencia de corregir esta situación, con la colaboración del Congreso de la República, se revisó en profundidad el contenido del gasto y las características de su financiación y se propusieron algunos ajustes al proyecto de ley, lo cual permitió reducir el faltante a un poco más de \$7 billones. Como no fue posible alcanzar la financiación completa del PGN 2019, se consideró conveniente presentar un proyecto de ley de financiamiento en los términos dispuestos en el artículo 147 constitucional que permitiese generar los recursos suficientes para atender el gasto social que se requería.

6 Las cifras del DANE (www.dane.gov.co/), disponibles desde el año 2000, muestran que esta ha sido una estrategia relativamente exitosa, como lo han reconocido expertos y gobiernos, instituciones multilaterales y agencias calificadoras de riesgo.

7 El PGN para 2019, Ley 1940 del 26 de noviembre de 2018, asciende a \$259 billones, de los cuales \$160,2 billones se destinan a funcionamiento, \$46,8 billones a inversión y \$52 billones a servicio de la deuda.

» **Fotografía superior:** El Sistema General de Regalías constituye una de las principales herramientas del Gobierno Nacional para promover el uso eficiente de los recursos.

» **Fotografía inferior:** Centro de Desarrollo Infantil en El Tejar (Ibagué), beneficia a cerca de 300 niños y niñas entre los 6 meses y 5 años. Construido con el apoyo de Findeter. Fotografía: Cortesía Findeter.

Mientras se definía el financiamiento, en el PGN para 2019 que aprobó finalmente el Congreso de la República, se priorizaron al máximo la asignación de los recursos disponibles de tal forma que la ejecución de los mismos pudiese generar impactos positivos sobre la economía y proteger los principales programas sociales, en especial de aquellos dirigidos a los compatriotas en condiciones de mayor vulnerabilidad y a las regiones más necesitadas del apoyo estatal, como Familias en Acción, Programas de Alimentación Escolar, de Cero a Siempre, adulto mayor, subsidios para servicios públicos en los sectores más necesitados, entre otros. Para lograrlo, el Gobierno nacional ha realizado los ajustes presupuestales más convenientes, en el marco de una estrategia que ha combinado el apoyo al crecimiento y a la generación de empleo, y los mayores recursos por regalías para infraestructura.

Por otra parte, después de un extenso debate, el legislativo aprobó la Ley de financiamiento, Ley 1943 de diciembre de 2018. La aplicación de la ley de financiamiento ha mostrado resultados importantes para las arcas de la Nación, sin embargo, ha sido necesario efectuar recortes importantes en el gasto para cumplir las metas fiscales de que trata la Ley 1473 de 2011 (Regla Fiscal), sin afectar el gasto público social ni la operación de las entidades.

En general, desde que se inició esta administración se ha adelantado una gestión caracterizada por un manejo austero, riguroso y responsable de los recursos públicos, buscando alcanzar la mayor eficiencia posible en su uso. Es así que, en la vigencia 2018, a pesar del costo fiscal que ha tenido el creciente flujo de migrantes venezolanos, se logró mantener las cifras fiscales dentro de los límites fijados por la Regla Fiscal, atendiendo las autorizaciones del Comité Consultivo para la Regla Fiscal, CCRF, como lo constató el mismo CCRF en su reunión del pasado 27 de marzo.

Vale la pena resaltar que, por solicitud del mismo Gobierno nacional, el CCRF evaluó el impacto fiscal de la creciente migración venezolana, la cual ha producido en los últimos años un choque fiscal inesperado que debe enfrentarse cuanto antes. El CCRF señaló que el costo fiscal de este fenómeno no debe ser superior al 0,5% del PIB anual en los próximos años. Sobre esta base, el Comité consideró que este debe ser el máximo espacio adicional permitido de déficit fiscal (0,5% del PIB en cada vigencia). En consecuencia, para garantizar la sostenibilidad fiscal, que es el objetivo último de la regla, lo más conveniente es asegurar una trayectoria descendente tanto de la relación déficit/PIB, como de deuda/PIB, la cual tendría los siguientes topes en el periodo 2019 - 2023: 0,5%, 0,4%, 0,3%, 0,2%, 0,1%, en cada año, respectivamente.

Este mayor espacio fiscal permitido para los próximos años por el Comité no compromete la sostenibilidad fiscal del país, por lo que el déficit total podrá mantener su convergencia hacia el -1,0% en 2024, dos años antes de lo previsto en el MFMP 2018.⁸

8 Véase Acta del Comité Consultivo para la Regla Fiscal del 27 de marzo de 2019

Sobre esta base, se mantendrá una gestión responsable de las finanzas públicas, que permita avanzar hacia el equilibrio fiscal en los próximos años. Desde esta perspectiva, para 2020 nos hemos comprometido con un déficit estructural del Gobierno Nacional Central, GNC, de 1,6% del PIB, nivel que permitirá garantizar la sostenibilidad fiscal de las cuentas públicas⁹ y el cumplimiento de la Ley 1473 de 2011¹⁰.

3.2. Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022

Parte importante de la gestión presupuestal del actual Gobierno es potenciada por las herramientas dispuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

El nuevo Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, es un plan realista y fiscalmente responsable, formulado bajo estrictos criterios de austeridad, preservando la sostenibilidad fiscal del país. En este sentido puede afirmarse que es un plan congruente con la situación fiscal que se orienta, en lo fundamental, a mejorar las condiciones de vida de nuestros compatriotas, además de que, a diferencia de otros planes, se ha comprometido con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, el Acuerdo sobre Cambio Climático y el Acuerdo para una Paz Estable y Duradera, suscrito con las FARC- EP.

El costo de este plan se ha estimado en \$1.096 billones, de los cuales \$510,1 billones corresponden al Pacto por la Equidad, \$111,1 billones al Pacto por la legalidad y los restantes \$468,9 billones al Pacto por el emprendimiento y productividad, y a otros pactos que forman parte del plan.

Ahora bien, en materia de ahorro fiscal, en el PND se impulsó la armonización del Sistema de Cuenta Única Nacional, el cual permitirá a la Nación administrar los recursos públicos de manera unificada en el Tesoro Nacional, generando un ahorro significativo en recursos que previamente quedaban atrapados en fiducias, patrimonios autónomos y otros mecanismos.

También se aprobaron artículos que le permiten al Gobierno reconocer como pasivo la deuda acumulada de vigencias anteriores. Ejemplo de ello es el artículo 53, que habilitó a la Nación para sustituir el pasivo por sentencias judiciales, laudos arbitrales y conciliaciones que a 31 de diciembre de 2018 ascendían a 0,9% del PIB. En particular, de mantener los pasivos como cuentas por pagar

9 Ley 1473 de 2011. “**Artículo 9º** El literal d) del artículo: 3o de la Ley 152 de 1994 quedará así: d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”

10 “**ARTÍCULO 5. REGLA FISCAL.** (... **PARÁGRAFO TRANSITORIO.** El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1.9% del PIB o menos en 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022.”

tiene un impacto negativo sobre el pago de intereses en los siguientes años, dado que la tasa de interés promedio ponderada de dicho pasivo es de 28,9% E.A. En contraste, un instrumento financiero, como los títulos de deuda TES, tiene una tasa promedio de 5,7% EA, lo que representaría un costo financiero. Asimismo, se adoptaron medidas para fortalecer los Marcos Fiscales de Mediano Plazo Territoriales y potenciar el uso de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

De otra parte, se tomaron medidas concretas relacionadas con la política de combustibles y la focalización de subsidios. Para poder subsanar el déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), el cual actualmente equivale a \$14,5 billones, se aprobó la extinción de dicha deuda a partir del 31 de diciembre de 2019, se habilitó el uso de coberturas sobre el precio de los combustibles, se habilitó la revisión de la metodología de fijación y estabilización de los precios de los combustibles, y se redujo la tarifa del IVA a los combustibles del 19% al 5%.

Con respecto a los subsidios, se aprobaron herramientas para lograr una mayor focalización de los subsidios a los combustibles, biocombustibles, GLP, energía eléctrica y gas, lo cual permitirá asegurar que dichos subsidios benefician a los más necesitados. También en materia de electricidad, se aprobó el plan de salvamento de Electricaribe, con el cual la nación logrará avanzar en el saneamiento fiscal de la compañía, de tal manera que se logre un servicio de calidad para la región Caribe.

En esta línea de eficiencia del gasto, también se diseñaron medidas con respecto al gasto de las entidades públicas nacionales. En particular, se derogó el artículo 92 de la ley 617, el cual restringía el aumento del gasto público de funcionamiento, de tal manera que las entidades contarán con mayor flexibilidad, siempre respetando lo indicado por el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y la Regla Fiscal. De otra parte, se aprobaron facultades extraordinarias puntuales para el presidente de la República, con el fin de llevar a cabo una reforma a la administración pública, disminuyendo el tamaño del aparato estatal, promoviendo la austeridad del Estado y la eficiencia del gasto público.

Finalmente, se aprobaron medidas que facilitarán el seguimiento a recursos de importancia estratégica y social para la nación. Para esto, se crearon trazadores presupuestales para la paz, la equidad de la mujer y los pueblos indígenas, comunidades negras, afros, raizales palenqueros y Rrom.

El propósito final es obtener la máxima rentabilidad social de los recursos con que cuenta la Nación, lo cual implica maximizar la eficiencia de la gestión del gasto y programar el gasto estrictamente necesario y ejecutable en cada vigencia, y ejecutarlo con la mayor probidad. Con el mismo criterio se ha programado el proyecto de ley de PGN para 2020, con el cual comienza a materializarse plenamente el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022.

3.3. Modernización de la administración presupuestal.

De otra parte, la falta de claridad conceptual en la clasificación del gasto público, la presencia de inflexibilidades y la ausencia de una comunicación clara de las cuentas y acciones gubernamentales son una fuente de dificultades no solo para cuantificar el gasto público, también lo son para programar la asignación de los recursos o para la rendición de cuentas a los ciudadanos sobre los resultados de la acción del Estado. Diversos estudios señalan que la opacidad en el manejo de lo público es una fuente importante de corrupción que amenaza el cumplimiento eficiente de la función pública.

Para hacer frente a esta situación, y como complemento al fortalecimiento de las instituciones fiscales y los avances en las modernización de la gestión y uso de los recursos, se han emprendido diferentes acciones buscando alcanzar dos objetivos de largo plazo: i) mejor gestión presupuestaria, para que la formulación y ejecución del presupuesto se oriente hacia la entrega efectiva de bienes y servicios a los ciudadanos, y ii) mayor claridad en la rendición de cuentas, que haga que los procesos, a través de los cuales los recursos públicos se convierten en bienes y servicios, sean comprensibles para los ciudadanos.

Gracias al desarrollo tecnológico, la gerencia pública cuenta ahora con más información, oportuna y de calidad, que permite a los funcionarios una mejor programación y ejecución del presupuesto y a los ciudadanos un mejor seguimiento de las diferentes etapas del proceso presupuestal. Todos debemos poder entender el presupuesto de manera sencilla. Buscando que esto ocurra, se han desarrollado mejoras en la gestión del presupuesto y en los sistemas de información y clasificación, cada vez más precisos y accesibles, que continuarán fortaleciéndose en el futuro con la ayuda que se recibe de importantes organizaciones como la OECD y el FMI. Se destacan, entre otras, las siguientes acciones:

3.3.1. Desarrollo y fortalecimiento del Portal de Transparencia Económica –PTE-

Transparencia presupuestal y contractual. Se resaltan los avances en la publicación de información sobre la gestión de los recursos públicos que ejecutan los entes territoriales con cargo a las transferencias de la Nación hacia las regiones. Hoy el portal tiene cuatro reportes que muestran las destinaciones regionales de los recursos, tales como: Sistema General de Participación Territorial – SGP, resguardos indígenas, IVA, entre otros, además de los giros del Sistema General de Regalías – SGR. Igualmente, se encuentran a disposición de la ciudadanía los contratos derivados de los convenios administrativos que la Nación suscribe con las entidades territoriales para el desarrollo de proyectos de infraestructura (red terciaria), educación (PAE) y recreación y deporte.

La información, oportuna y confiable, permitirá que los funcionarios públicos cuenten con elementos de juicio para mejorar la gestión y el manejo de los recursos públicos; a los ciudadanos, conocer y evaluar la gestión, oportunidad y calidad de la ejecución de los órganos y de los funcionarios responsables, y a todos los colombianos, exigir que las obras se realicen, los servicios se presten

y las metas se cumplan con eficiencia y oportunidad. Más información sobre el portal se encuentra disponible en la página web: (<http://www.pte.gov.co>).

Algunas cifras del Portal:

- El Portal cuenta con una base de datos de 500 Giga bytes organizados en más de 65 reportes matriciales, más de 25 gráficos, más de 100 mapas interactivos y varias infografías.
- El Portal tiene un promedio de 5 mil visitas mensuales a sus diferentes reportes, consultándose 4 páginas por sesión en una visita típica.
- La duración media de cada visita es de 5 minutos.
- La información sobre contratos es la más consultada.
- Un tercio de todas las consultas se hace desde dispositivos móviles.
- Con excepción de algunos países africanos y del medio oriente, el portal ha sido consultado por usuarios de gran cantidad de países del mundo en los últimos tres años en sus dos versiones: español e inglés.

3.3.2. Catálogo de Clasificación Presupuestal, CCP. Armonización del PGN con estándares internacionales:

Realizada la evaluación de la clasificación del Presupuesto General de la Nación utilizada hasta la vigencia fiscal 2018 se determinó que esta presentaba dificultades en la generación de información comparable de acuerdo a las nuevas exigencias en la materia frente a los estándares internacionales y requerimientos del país; lo anterior debido a que las definiciones y clasificaciones no estaban armonizadas con estándares de estadísticas internacionales, el detalle era insuficiente para lograr una homologación con estándares estadísticos, existían vacíos e inconsistencias en las definiciones y clasificaciones y se generaban disparidades en las presentaciones de las cuentas del presupuesto.

A partir de lo anterior, se diseñó el Catálogo de Clasificación Presupuestal, CCP bajo las siguientes reglas: i) mantener las desagregaciones establecidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, EOP; ii) adoptar conceptos, definiciones y convenciones de acuerdo al MEFP¹¹ 2014; y iii) respetar las definiciones y/o desagregaciones establecidas por la ley.

.....
¹¹ Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) versión 2014 del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Para la implementación del CCP fue necesario realizar cambios en materia normativa. En este sentido, se modificó el Decreto Único Reglamentario del EOP (Decreto 1068 de 2015)¹², con el cual, se adopta el CCP como la base de todos los sistemas de codificación de los diferentes clasificadores presupuestales que se utilizan para definir tanto las transacciones de ingreso como de gasto en las etapas de programación, aprobación y ejecución del presupuesto; así mismo se estableció mediante resolución la estructura y detalle de los clasificadores principales y auxiliares que hacen parte de este y las disposiciones para su administración¹³.

Adicionalmente, durante la vigencia se realizó la necesaria adecuación del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF-Nación) para permitir el registro de la programación y ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital y del presupuesto de gastos del PNG bajo la estructura de clasificación por concepto de ingreso y por objeto de gasto del CCP, que constituyen los clasificadores mediante los cuales se cumple legalmente con el proceso; pero asimismo, se ajustaron los de clasificación económica y funcional que revisten importante papel para efectos analíticos del presupuesto ya que constituyen complementos de los anteriores para apoyar aspectos administrativos y financieros para una mejor rendición de cuentas y gestión financiera. Esta adecuación se realizó también al Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIP)¹⁴, administrado por el DNP de manera que se identifique a partir de la vigencia fiscal 2019 los objetos de gasto que se derivan de los mismos, mejorando el detalle de información sobre los usos de los recursos públicos.

De manera que la clasificación presupuestal corresponde realmente a un Sistema de Clasificación establecido en el Decreto 1068 del 2015, el cual se materializa a través de los distintos clasificadores que conforman el Catálogo de Clasificación Presupuestal. La Resolución 010 de marzo de 2018 determinó la estructura de todas las clasificaciones, siendo las legales la de los ingresos por concepto y de los gastos por objeto. Para su implementación, se desarrollaron varias estrategias, entre las que se destacan: Realización de un piloto para la fase formulación del anteproyecto de presupuesto para la vigencia 2019 por parte de las entidades del PGN a fin de verificar la capacidad institucional, claridad en los contenidos y proponer las consideraciones para su mejor atención; y el acompañamiento brindado a las entidades durante el proceso de formulación a través de los funcionarios de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional y la Asistencia Técnica a las entidades realizada con recursos de cooperación de SECO.

.....
12 Mediante el Decreto 412 del 2 de marzo de 2018.

13 Se derogaron las Resoluciones 069 de 2011 "Por la cual se establece el catálogo de clasificación presupuestal a que se refiere el artículo 5 del Decreto 4836 de 2011" y 001 de 2016 "Por la cual se establece el catálogo de clasificación presupuestal a que se refiere el artículo 39 del Decreto 2550 de 2015". En su lugar se expidió la Resolución 010 del 7 de marzo de 2018, Por la cual se establece el Catálogo de Clasificación Presupuestal y se dictan otras disposiciones para su administración.

14 El artículo 2.2.6.1.3 del DUR 1082 de 2015 dispone que se articulará al SUIP la información proveniente del Sistema Nacional de Seguimiento a la Gestión y Evaluación de los Resultados, del Sistema de Seguimiento a Documentos Conpes del Departamento Nacional de Planeación, y del mencionado SIIF.

3.4. Sostenibilidad fiscal como motor del Pacto por la Descentralización

Las sólidas condiciones financieras que gozan las entidades territoriales son el cimiento estructural para la generación de un pacto por la descentralización que permita continuar con los esfuerzos para ampliar las capacidades de gestión pública, conectar el territorio y aprovechar el potencial productivo y de desarrollo de las regiones.

La gestión realizada por la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) durante 2018 contribuyó al mantenimiento del marco de sostenibilidad y disciplina fiscal subnacional; al saneamiento financiero de los hospitales públicos; a la identificación y gestión de riesgos sectoriales derivados del uso inadecuado de los recursos del Sistema General de Participaciones y, además, a iniciar la construcción de un Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas.

3.4.1. Dinamismo de la inversión territorial garantizando la solidez de los fiscos

Durante 2018, la inversión en los territorios continuó con su dinamismo, resultado de la aceleración del gasto en el tercer año del periodo de los gobiernos subnacionales que, sumado a la contracción de los ingresos de capital consecuencia de los menores excedentes transferidos por empresas públicas y rendimientos financieros, implicó un balance deficitario de 0,47% del PIB para las gobernaciones y alcaldías capitales.

Cabe resaltar que este resultado no deterioró la solidez de los fiscos ya que el déficit se cubrió con disponibilidades de vigencias anteriores, venta de activos (especialmente del proceso de enajenación de acciones del Grupo de Energía de Bogotá) y, en menor medida, nuevo endeudamiento. Adicionalmente, este comportamiento también fue atenuado gracias al incremento generalizado de los ingresos de carácter recurrente y la estabilidad experimentada por los gastos de funcionamiento.

Para 2019 se prevé que el ritmo de ejecución de los gastos de inversión continúe acelerándose, dada la influencia del ciclo político presupuestal. En particular, se espera un incremento sustancial de la formación bruta de capital, la cual estaría impulsada por el desarrollo de proyectos de infraestructura vial en las ciudades capitales.

3.4.2. Uso adecuado del Sistema General de Participaciones

Utilizar eficientemente los recursos del SGP es indispensable para mejorar la prestación de servicios públicos vitales para el desarrollo regional. Por ello, en cumplimiento del Decreto Ley 028 de 2008, en el año 2018, el MHCP se dedicó a fortalecer el apoyo a los gobernadores y alcaldes en las acciones orientadas a mejorar la administración de los recursos del SGP. La estrategia se fundamenta en identificar, prevenir y controlar situaciones de riesgo que puedan poner en peligro el uso adecuado del SGP. La prevención se hace mediante visitas a las entidades territoriales donde la ciudadanía y el Gobierno nacional identifican este tipo de riesgos. Si se detectan problemas que

requieren atención inmediata se adoptan planes de desempeño, que al ser incumplidos ponen en marcha acciones correctivas más rigurosas, que pueden llevar incluso a que el Gobierno nacional reemplace, de forma transitoria, a los departamentos y municipios en el manejo de los recursos del SGP.

Con este fundamento, durante la vigencia 2018 se adoptaron 32 medidas de control. De éstas, nueve fueron preventivas y 23 de carácter correctivo. De las medidas preventivas (todas son planes de desempeño) tres fueron implementadas en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB), dos en Propósito General, dos en el Programa de Alimentación Escolar (PAE), una en Salud y una en la Asignación Especial del SGP para Resguardos Indígenas (AESGPRI). De las 23 medidas correctivas (todas son suspensiones de giro), 14 fueron impuestas en el sector de APSB, tres en Educación, tres en Propósito General, dos en AESGPRI y una en Salud.

También se debió extender el plazo de cuatro planes de desempeño, uno en el sector Educación, uno en Propósito General, uno en APSB y uno en el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (API). Así mismo, se debió reformular y extender 16 planes de desempeño, ocho en PAE, tres en Salud, dos en Educación, dos en APSB y uno en API.

Durante el mismo periodo se levantaron 66 medidas: nueve planes de desempeño y 57 suspensiones de giro. De los planes de desempeño, seis se levantaron en Agua Potable y Saneamiento Básico, dos en el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (API) y uno en Educación. De las suspensiones de giro, se levantaron 38 en Educación, 13 en APSB, cuatro en Propósito General, una en Salud y una en PAE.

Así, en total durante el periodo, se adoptaron 52 medidas de control sectorial incluyendo las extensiones y reformulaciones de plan de desempeño.

A continuación, se detalla el diagnóstico para cada sector, destacando las problemáticas que buscan solucionar cada una de las medidas preventivas y correctivas adoptadas:

3.4.2.1. Educación

A nivel general, en las leyes de presupuesto de las vigencias 2016, 2017 y 2018, se asignaron recursos adicionales para financiar déficit del sector educativo por \$330 mil millones, \$1,1 billones, y \$492 mil millones, respectivamente. No obstante, las entidades territoriales reportaron saldos sin ejecutar por \$387 mil millones en 2016, \$532 mil millones en 2017 y \$365 mil millones¹⁵ en 2018¹⁶.

Estos resultados se originan en el proceso de asignación del complemento de población atendida.

.....
15 Se excluyó el reporte del cierre fiscal del Departamento de Amazonas por inconsistencias en la información.

16 Solo para entidades territoriales Certificadas en Educación, que corresponden a los 32 departamentos y 65 Municipios y distritos, entre ellos 24 ciudades capitales.

Al respecto, se identifican entidades territoriales que no requerían o necesitaban parcialmente recursos del complemento¹⁷, conclusión a la que se llega porque al cierre de la vigencia quedaron con recursos disponibles sin ejecutar (Gráfico 26).

Gráfico 26. Complemento versus Superávit – Vigencia 2018 (Millones de Pesos)



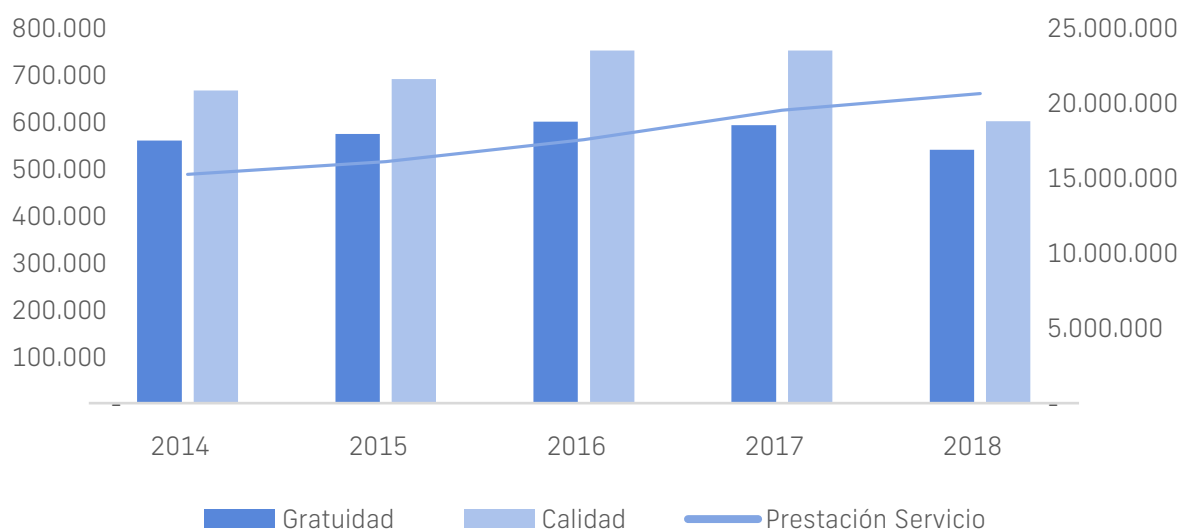
Fuente: DAF con información FUT y documentos de distribución del DNP.

17 Se asignaron recursos de complemento mediante los documentos de distribución No. 31 y 32 de 2018. En el artículo 2.2.5.10.1 del Decreto 923 de 2016 del DNP, se presenta la definición de complemento “asignación adicional de recursos de la participación de Educación por el criterio de población atendida de que trata el artículo 16 de la Ley 715 de 2001, que se distribuye a las Entidades Territoriales Certificadas en las que se identifique insuficiencia de recursos para garantizar el costo mínimo de la prestación del servicio educativo [...]”. Además, se establece que los excedentes netos de la vigencia anterior hacen parte de los ingresos para el cálculo del complemento, y en el artículo 2.2.5.10.3, se presenta la definición de Excedentes de la vigencia anterior, como “los excedentes netos del SGP al cierre de la vigencia fiscal inmediatamente anterior a la que se realiza la distribución, reportados por las Entidades Territoriales Certificadas en el Formulario Único Territorial (FUT), previa deducción del monto de las deudas laborales provenientes de vigencias anteriores que hayan sido validadas y certificadas por el Ministerio de Educación Nacional”.

Por otra parte, mientras la bolsa del SGP – Educación creció a una tasa promedio anual de 6,6% (2014 – 2018), el costo de la nómina lo hizo a una tasa promedio anual de 12,53%, entre 2012 y 2018. El aumento de los costos de la nómina se explica por incrementos salariales fruto de negociaciones laborales con el sindicato del sector y la ampliación de la planta de personal docente en 10.532 cargos entre 2012 y 2018. El gráfico 27 muestra el crecimiento sostenido de la asignación para prestación del servicio educativo (básicamente nómina), en comparación con la reducción de las asignaciones para Gratuidad (funcionamiento de los establecimientos educativos) y Calidad.

Gráfico 27. Asignación SGP Educación

(Millones de Pesos)



Fuente: Documentos de Distribución del DNP.

El incremento en los costos de la nómina del personal docente no guarda relación con el comportamiento de la matrícula oficial, la cual se redujo a una tasa promedio de 3,53% anual entre 2012 y 2018, lo que equivale a 1,2 millones de alumnos menos para el período.

De otro lado, la ineficiente distribución nacional de la planta conlleva a la contratación innecesaria del servicio con terceros para la atención de alumnos que podrían cubrirse con planta oficial cuya nómina está financiada.

Por ejemplo, en 2018 el costo de la existencia de 18.920 docentes excedentes fue de \$722 mil millones. De este personal, 7.699 habrían podido atender 200.720 alumnos de su jurisdicción; sin embargo, se contrató terceros y su costo ascendió a \$348 mil millones. Otros 9.295 docentes, de haber sido trasladados a otras entidades territoriales certificadas, habrían atendido 256.886 alumnos, y con esto se hubiera evitado la contratación de terceros por \$374 mil millones. Se estima que aún después de cubrir con planta oficial el 100% de la matrícula contratada, el excedente de docentes ascendería a 1.925 cargos.

Al respecto, la normatividad vigente contempla la figura de traslados al interior y entre entidades territoriales certificadas. El sector podría hacer uso de esta herramienta de eficiencia para garantizar un mejor uso de los recursos humanos y financieros¹⁸.

Por su parte, frente a las deudas laborales del sector, se encuentra que hasta 2018 se habían pagado \$3,54 billones (0,4% del PIB). La distribución de dichos recursos por tipo de entidad y por tipo de deuda, se muestra en la tabla 5.

Tabla 5. Ejecución Deudas Laborales Sector Educación

Por nivel de Gobierno		Por tipo de deuda	
31 Departamentos	\$2,43 billones	Homologaciones	\$1,97 billones
22 Municipios Capitales	\$803 MM	Primas extralegales	\$862 MM
38 Municipios Certificados	\$186 MM	Ascensos Acumulados	\$477 MM
Bogotá D.C.	\$127 MM	Zonas Difícil Acceso	\$177 MM
		Otras	\$60 MM

Fuente: DAF con información del sector.

Desde la gestión del MHCP se ha evidenciado que si bien es deber del Estado financiar los costos laborales inherentes a la descentralización de la educación, ya han transcurrido 25 años desde que esta inició, razón por la cual no se considera viable continuar modificando las homologaciones para incorporar costos originados en procesos no procedentes y en su mayoría ya prescritos; ni tampoco seguir utilizando los recursos del Sistema General de Participaciones o el Presupuesto General de la Nación para cubrir los nuevos gastos que allí se generan.

.....
¹⁸ Es conveniente recordar que el Gobierno nacional, como administrador temporal del sector en el Chocó y el Putumayo, tomó decisiones de traslado de docentes y no perdió en los tribunales.

Dentro de los principales problemas identificados, se tiene: fallas o ineficiencias administrativas de algunas ET en el reporte en el sistema las novedades de nómina; pasivo laboral sin depurar y sin financiar; inadecuada incorporación, ejecución y cierre fiscal de los recursos del sector; contratación innecesaria del servicio educativo; inconsistencias en los reportes de matrícula atendida; ausencia de planeación en la oferta de servicios educativos; plantas de personal distribuidas sin tener en cuenta la matrícula atendida; inadecuada provisión, vinculación y pago de personal; e inconvenientes en las políticas de permanencia (alimentación escolar y primera infancia, necesidades educativas especiales, transporte escolar e internados).

Finalmente se resalta que uno de los principales problemas identificados en las entidades territoriales radica en la omisión o reporte inconsistente de información a la Nación. Por ejemplo, en 2015 se adoptó la medida correctiva de suspensión de giros a 79 municipios no certificados en educación por evidenciarse el inadecuado reporte de información financiera en el Formulario Único Territorial; a 27 en 2016 y a 31 en 2017.

3.4.2.2. Salud

En el sector salud, la baja ejecución de los recursos del SGP es uno de los principales problemas. En 2018, los departamentos dejaron de ejecutar \$1,2 billones¹⁹ (0,1% del PIB), y, pese a la existencia de excedentes en caja, la deuda acumulada derivada de las atenciones a la población pobre no asegurada y los eventos no POS (\$1,9 billones) creció 18%.

Adicionalmente, persiste la tendencia a no priorizar la contratación de los recursos de salud pública con las Empresas Sociales del Estado, a financiar gastos de funcionamiento con recursos SGP - Salud Pública, y a la atomización y desarticulación en su ejecución entre departamentos y municipios.

El principal reto se concentra en continuar fortaleciendo la capacidad de gestión de las administraciones centrales para ajustar rápidamente sus procesos a los cambios normativos y de política pública derivados de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, dada la redistribución de competencias sectoriales entre los niveles nacional y territorial.

En este punto, es necesario destacar que luego de 13 años de pedir a los Departamentos y Distritos, principalmente, que administraran planes de beneficios, como cualquier asegurador, enfocándose en la prestación de servicios de salud dirigida a población pobre y vulnerable y a gestionar la prestación de servicios no incluidos en el plan de beneficios de la población afiliada al régimen subsidiado, el Plan de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” trasladó esta última competencia a la Nación, lo que permitirá que las Entidades territoriales dirijan la mayor parte de su esfuerzos a desarrollar las acciones de Salud Pública, objetivo fundamental de los territorios.

.....
19 Información tomada del reporte FUT 2018 (Ejecución Fondo de Salud).

3.4.2.3. Agua Potable y Saneamiento Básico

Las entidades subnacionales presentan dificultades que están relacionadas con:

- i) el funcionamiento de los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso como herramienta única para el pago de subsidios, porque aún se encuentran deficiencias de tipo presupuestal, contable y de tesorería, especialmente en municipios prestadores directos;
- ii) la estratificación a nivel urbano y rural se encuentra desactualizada en municipios pequeños y estas entidades territoriales no acceden con facilidad a adoptar el tributo denominado “Concurso Económico” que es una fuente de financiación ofrecida por el artículo 11 de la Ley 505 de 1999. Esta es una importante herramienta para una correcta asignación de subsidios y es competencia de los alcaldes su adopción y actualización;
- iii) la inexistencia de auditorías a las facturas presentadas a los gobiernos subnacionales por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios por concepto de déficit de subsidios. Este es un aspecto relevante en la ejecución presupuestal sectorial, pues los subsidios encuentran en el SGP su principal fuente de financiación;
- iv) la prestación directa de servicios públicos y/o saneamiento básico por parte de aproximadamente 400 municipios sigue siendo un riesgo, ya que allí los operadores especializados no ven un cierre financiero que garantice la estabilidad en la prestación y por esa razón no acuden a prestar servicios. En estos casos, se hace ineficiente la asignación de recursos para la operación y el funcionamiento; y
- v) Las Comisiones Reguladoras de los servicios públicos domiciliarios establecieron metodologías que permiten que los Operadores de Servicios Públicos incluyan recursos para inversión en las tarifas. En el caso de los servicios del sector Agua Potable y Saneamiento Básico, la carencia de inversión en infraestructura de servicios públicos es un indicio de dificultades en el control de la adecuada destinación de esos recursos.

3.4.2.4. Alimentación Escolar

Uno de los principales problemas encontrados fue la desarticulación de fuentes para la financiación del Programa de Alimentación Escolar; ya que este se financia con recursos de los tres niveles de Gobierno y del sector privado. Así mismo, el programa está a cargo de las 32 gobernaciones y de los 1.101 municipios, pero se presta directamente en 10.068 establecimientos educativos que tienen 57.584 sedes.

La falta de coordinación territorial en la implementación, en cuanto a la priorización de las instituciones educativas y focalización de los titulares de derecho, denota un riesgo en el manejo de los recursos en el marco de la bolsa común; así como la desarticulación del proceso financiero y

técnico entre los diferentes actores que intervienen al interior de cada entidad territorial.

Asimismo, el desconocimiento generalizado de los Lineamientos Técnicos – Administrativos, de los estándares y de las condiciones mínimas del PAE en las distintas etapas, por parte de los diferentes actores involucrados, en especial aquellos que intervienen en el seguimiento y control, restringen la adecuada gestión social y participación ciudadana para la generación de alertas que permitan proponer acciones de mejora.

De otro lado, la falta de una reglamentación sobre la contratación del personal manipulador de alimentos con el operador del servicio, ha generado irregularidades en el proceso de vinculación, pago de la seguridad social y remuneraciones (pago por ración servida, pago por ración contratada, pago por día, entre otras), que se ven reflejadas en el aumento del margen de utilidad de los operadores y en el incremento de conformación de uniones temporales y sociedades comerciales que participan en los procesos de contratación.

Igualmente, se ha identificado que el conocimiento y experticia de la Alimentación Escolar recae en personal contratado bajo la modalidad de prestación de servicios, situación que afecta la continuidad de los procesos técnicos, operativos y de supervisión asociados al desarrollo del PAE y que se agudiza con el cambio de administración cada cuatrienio.

Aunado a lo anterior, la falta de un diagnóstico elaborado por la entidad territorial, en el que se evidencie la población escolar que debe recibir prioritariamente la atención alimentaria, la necesidad de dotación de equipos y menaje, las condiciones de infraestructura de las diferentes instituciones educativas, conlleva a realizar una inadecuada planeación del PAE.

3.4.2.5. Asignación Especial para Resguardos Indígenas

Los recursos de la Asignación Especial para Resguardos Indígenas – AESGPRI – son administrados por los departamentos y municipios en cuya jurisdicción se encuentran, salvo en los casos en que los resguardos o asociaciones de resguardos han sido certificados para la administración directa de los recursos. En el primer caso, se identifican dificultades en la suscripción de los contratos de administración entre los resguardos indígenas y las administraciones territoriales en las fechas establecidas, para la ejecución oportuna de los recursos; y la baja ejecución de los proyectos. Otro riesgo es la falta de claridad normativa sobre el marco contractual que aplica a los resguardos indígenas, lo que dificulta la ejecución de proyectos enmarcados en sus usos y costumbres que deben ser ejecutados por los sabedores de las respectivas comunidades.

Para el caso de los recursos AESGPRI administrados por los resguardos y asociaciones de resguardos certificados, se evidencia también una baja ejecución de recursos, que puede deberse al lento proceso de consolidación institucional recientemente emprendido. Adicionalmente, se identifica la falta de reporte a los sistemas de información financiera, lo que dificulta el seguimiento a los recursos.

3.4.2.6. Asignación para Primera Infancia por crecimiento excepcional de la economía

A pesar de que los recursos del SGP destinados a Primera Infancia dejaron de asignarse a las entidades territoriales por el fin de la vigencia del párrafo transitorio 2° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2004, aún hay recursos sin ejecutar por cerca de \$76 mil millones, cifra representativa si se tiene en cuenta que el último giro realizado en la vigencia 2017 fue de \$154 mil millones.

Debe destacarse que los departamentos de Guainía, Amazonas y Vaupés, que administran recursos de AESGPRI y Atención Integral a la Primera Infancia por sus áreas no municipalizadas, han sido incluidos por el monitoreo general del DNP dentro del grupo de entidades críticas, lo que se traduce en dificultades en la ejecución de los proyectos de inversión asociados a la primera infancia en las áreas no municipalizadas de su jurisdicción.

3.4.3. Saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

El saneamiento fiscal y financiero de los hospitales públicos sigue siendo una prioridad de política pública. Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial (ESE) continuaron ejecutando presupuestos de gasto conforme a la facturación reconocida y no al recaudo real (pese a que se presentó una disminución del déficit presupuestal de 14,46% frente a la vigencia anterior); situación que explicó el déficit presupuestal de \$836 mil millones y pasivos por \$4,6 billones (0,5% del PIB). El comportamiento del pasivo ha sido creciente, principalmente el subcomponente de cuentas por pagar.

Frente al riesgo de las ESE, para la vigencia 2018 el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS)²⁰ mostró que 149 Empresas estaban en riesgo alto, 51 en riesgo medio, 527 aparecían en riesgo bajo o sin riesgo y 185 no fueron categorizadas porque se encontraban en la Superintendencia Nacional de Salud con ejecución o trámite de viabilidad de los Planes de Gestión Integral del Riesgo o de otras medidas. De acuerdo con la evaluación hecha por el MSPS, el número de ESE en riesgo mostró un incremento del 10% frente a la vigencia anterior. Según la normativa vigente, las ESE en riesgo medio o alto deben adoptar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF), el cual es viabilizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sobre el particular, al culminar la vigencia 2018, 70 ESE con PSFF fueron objeto de evaluación por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de las cuales se detectaron alertas de incumplimiento para 18 (26% del total) a las que se le recomendó modificar su PSFF. Para 29 entidades (41% del total) se encontraron incumplimientos parciales, mientras que para 23 (33% del total) la evaluación resultó satisfactoria, de manera que la continuidad del PSFF permitirá la consecución de los objetivos trazados.

.....
20 Resolución 2249 de 2018.

Frente a las 70 ESE con PSFF viabilizado se observó que el déficit presupuestal disminuyó 86%, esto al comparar la vigencia 2014 frente a 2018. Situación justificada por el ajuste en el gasto incluido en los PSFF, que bajó de \$1,066 billones en 2014 a \$1,036 billones al cierre de 2018. En cuanto al ingreso, no existen variaciones significativas entre 2014 y 2018 (0,7%). Así las cosas, el anterior resultado es producto del ajuste en gastos más que el de un aumento importante en los ingresos, lo que evidencia que los problemas de liquidez en el Sistema persisten, solo que para evitar la parálisis las ESE se están adaptando.

No obstante, se observa tendencia al incremento de los pasivos, situación explicada por el aumento en la facturación que no se traduce en aumento en el recaudo, debido al no pago de las facturas por parte de las EPS y de las entidades territoriales vía glosas o por demoras en el flujo de recursos hacia la ESE.

3.5. Sistema General de Regalías

A través del Sistema General de Regalías -SGR- se distribuyen de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, por lo tanto, este sistema constituye una de las principales herramientas del Gobierno nacional para promover el uso eficiente de los recursos.

3.5.1. Presupuesto 2019-2020 y cierre 2017-2018

Con la Ley 1942 de 2018, presentada por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Minas, se aprobó el **presupuesto 2019-2020** del SGR. Para este bienio, se estableció una apropiación total de ingresos de \$ 24.254.451 millones.

Previendo el cambio de los mandatarios de los gobiernos subnacionales, y así poder garantizar recursos disponibles para nuevos mandatarios locales, la Ley de Presupuesto del SGR del bienio 2019 – 2020 establece en su artículo 40, que durante el 2019 los Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD- podrán aprobar proyectos hasta por el 50% de la apropiación de la vigencia 2019-2020 de los ingresos corrientes que les corresponda, excepto para los recursos generados por concepto de mayor recaudo²¹. El 50% restante se liberará para el 2020.

Por otro lado, una vez finalizada la vigencia presupuestal SGR 2017-2018, el MHCP adelantó el **cierre presupuestal** correspondiente, con dos objetivos: i) Calcular la disponibilidad inicial para el bienio 2019-2020; y ii) ajustar las apropiaciones de la Ley 1942 de 2018, correspondientes a las entidades beneficiadas por haber logrado un mayor recaudo al esperado al cierre del bienio 2017-2018.

En particular, el Decreto 606 de 2019 establece el resultado del ejercicio de cierre presupuestal, el cual es determinado por la diferencia entre la apropiación 2017-2018 (\$20,5 billones) menos los

.....
²¹ Artículo 54 de la Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo.

giros a cierre del mismo bienio (\$10,7 billones), dando como resultado una disponibilidad inicial de \$9.8²² billones. Esta diferencia, sumado a Presupuesto 2019-2020 arroja una disponibilidad presupuestal total 2019-2020 de \$34.014.554 millones.

Adicionalmente, en cumplimiento del párrafo segundo transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, a la fecha se encuentra en trámite la expedición del Decreto que busca compensar los ingresos de 2018 de las entidades territoriales por concepto de asignaciones directas. Estos recursos, que provienen de lo que se recaudó en el FDR-Compensaciones en el bienio 2017-2018²³, se incorporaron al presupuesto 2019-2020 mediante el Decreto 606 de 2019, de los cuales el Decreto de Compensación (Decreto 1131 de 2019) trasladará \$767 mil millones a las asignaciones directas de los municipios y gobernaciones y el valor restante, \$177 mil millones, al FDR-Inversión para proyectos de impacto regional.

3.5.2. Giro de los recursos

Bajo la modalidad de pago a destinatario final a través del SPGR (Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías), la ejecución presupuestal del gasto es realizada directamente por la entidad ejecutora en el sistema, la cual ordena el pago desde la Cuenta Única del SGR a la cuenta bancaria del contratista o destinatario final.

El pago a destinatario final fue implementado para los fondos de inversión del SGR, exceptuando FCR 40% y Asignaciones Directas, desde 2017. A partir del 1 de enero de 2019 se implementó en el giro de las asignaciones directas y del FCR40%, con lo cual queda de obligatorio cumplimiento para todos los fondos de inversión del Sistema.

El pago a beneficiario final propende por la eficiencia de los recursos del SGR y genera grandes beneficios para las entidades territoriales, no solo en términos de transparencia sino en términos de rentabilidad y disminución de los costos de transacción bancarios. Por otra parte, el registro de esta información en el SPGR facilitará la elaboración de informes presupuestales y contables para las entidades de seguimiento y control y el seguimiento a la ejecución real de estos recursos.

En la Tabla 6 se muestra la ejecución final del bienio 2017-2018 ajustada al cierre presupuestal una vez liquidada esta vigencia.

.....
22 Artículo 4 Decreto 606 de 2019.

23 Descontando la Compensación de asignaciones directas del 2017 (Decreto 137 de 2018).

Tabla 6. Giro de recursos Vigencia 2017-2018 (millones de pesos)

Concepto	Presupuesto 2017-2018 ⁴	Valor girado	% Girado
Fiscalización, conocimiento y cartografía del subsuelo	510.903	276.014	54,0%
Funcionamiento del sistema	407.177	318.559	78,2%
Monitoreo, seguimiento, control y evaluación	150.182	124.533	82,9%
Subtotal Administración	1.068.263	719.106	67,3%
Asignación Paz	510.719	-	0,0%
Paz- infraestructura vial	690.246	18.640	2,7%
Municipios Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique	109.346	44.640	40,8%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación –FCTI	1.718.997	370.385	21,5%
Fondo de Desarrollo Regional -FDR Inversión	2.846.925	811.857	28,5%
Fondo de Desarrollo Regional -FDR Gestión del Riesgo ¹	600.000	63.432	10,6%
Fondo de Desarrollo Regional -FDR Infraestructura vial ²	690.246	42.733	6,2%
Fondo de Desarrollo Regional -FDR Compensaciones de AD ³	593.004	-	N.A
Fondo de Compensación Regional FCR60%	4.212.381	1.529.551	36,3%
Fondo de Compensación Regional FCR40%	1.960.251	1.932.225	98,6%
Asignaciones directas -AD	2.856.755	2.610.991	91,4%
Compensación Asignaciones Directas – AD	1.077.032	1.032.940	95,9%
Subtotal Inversión	17.865.901	8.457.392	47,3%
Fondo de Ahorro y Estabilización –FAE	586.394	584.166	99,6%
Ahorro Pensional Territorial –FONPET	953.782	953.782	100,0%
Subtotal Ahorro	1.540.176	1.537.948	99,9%
Total general	20.474.340	10.714.447	52,3%

¹ Corresponde a la porción de los rendimientos financieros generados en la vigencia 2015-2016 que se incorporaron al FDR en la vigencia 2017-2018, con destinación específica para financiar proyectos enfocados a la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático²⁴.

² Recursos destinados a la inversión en infraestructura de transporte para la implementación del Acuerdo Final para la Paz en virtud del parágrafo 8º transitorio del art. 361 de la Constitución Política (AL 04 de 2017).

³ FDR Compensaciones AD es una reserva destinada a compensar las AD, por el valor establecido en el Decreto de Compensación de dicha vigencia. El valor girado por este concepto se incorpora a Compensaciones Asignaciones Directas – AD (en la misma tabla).

⁴ Decreto 2190 de 2016.

Fuente: Decreto 606 de 2018.

24 Numeral 3 artículo 8 Decreto 2190 de 2016. Ley de Presupuesto del SGR para la vigencia 2017-2018.

Los resultados muestran que, a 31 de diciembre de 2018, del presupuesto por \$20,5 billones se giraron \$10,7 billones para un porcentaje de ejecución del 52,3%. Este resultado se debe principalmente al porcentaje de giro de los fondos de inversión y de administración del sistema, pues en ellos el giro se realiza por la modalidad de *pago a destinatario final* y, por lo tanto, solo son ordenados por el ejecutor en el SPGR, una vez que éste ha registrado en el sistema la recepción de los bienes o servicios entregados por el contratista a satisfacción. Esto a diferencia de los fondos de ahorro, asignaciones directas y FCR 40%, para los cuales durante el bienio 2017-2018 el MHCP giró el valor total indicado en la IAC, dentro de los primeros 10 días de cada mes.

En el caso puntual de la Asignación para la Paz, es importante tener en cuenta que la reforma constitucional que creó el OCAD PAZ fue expedida el 8 de septiembre de 2017²⁵ y la apropiación fue habilitada en el presupuesto el 18 de octubre de 2017²⁶. Durante el 2018 se abrió la Primera Convocatoria, y hasta 31 de diciembre de dicho año se aprobaron 102 proyectos²⁷. Por lo tanto, a cierre de esa vigencia estos proyectos se encontraban en la fase de cumplimiento de requisitos previos a la ejecución, trámite requerido para poder iniciar el proceso contractual.

En la Tabla 7 se muestra el valor recaudado y girado desde la entrada en vigencia del bienio 2019-2020 al 31 de mayo de 2019. Se ha recaudado el 39% (\$13 billones) del presupuesto del bienio 2019-2020 (\$34 billones) y se han girado \$1,5 billones para una ejecución presupuestal del 4,5% (cerca de un 12% del recaudo del bienio).

Tabla 7. Giro de recursos Vigencia 2019-2020

(Millones de pesos)

Concepto	Presupuesto 2019-2020* (1)	Recaudo Acumulado (2)	Valor girado (3)	% Girado del Recaudo (3)/(2)
Administración	1.464.986	490.367	93.200	19%
Inversión	27.820.943	12.274.381	993.579	8%
Ahorro	4.728.625	452.416	450.163	100%
Total General	34.014.554	13.217.163	1.536.942	12%

* El presupuesto vigente corresponde a lo establecido en la Ley 1942 de 2018 y Decreto 606 de 2019

Fuente: Reportes SPGR, elaboración Grupo SGR.

.....
25 Acto Legislativo 04 de 2017.

26 Decreto Ley 1690 de 2017.

27 Artículo 2 del Decreto Ley 413 de 2018

Una de las razones que explica el resultado del porcentaje de giro, es el principio presupuestal del SGR por el cual no es posible girar valores superiores a los recursos disponibles en caja y, por tanto, el presupuesto se ejecuta en la medida en que se recaudan las regalías a lo largo del bienio.

3.5.3. Participación del MHCP en los OCAD Regionales y Departamentales

El MHCP es miembro de los 6 OCAD Regionales, de 18 de los 32 OCAD departamentales y de 2 de 8 de las corporaciones autónomas receptoras de regalías directas. El Ministerio ejerce el rol de líder del Gobierno nacional en los OCAD regionales Centro-Sur, Centro-Oriente y Llano y en los OCAD Departamentales de Boyacá, Córdoba, Santander y Meta.

Como resultado de su participación en los OCAD, este Ministerio ha puesto herramientas a disposición de las Secretarías Técnicas de los órganos colegiados, herramientas de control presupuestal y de caja, para hacer seguimiento al comportamiento de la financiación real del presupuesto y como criterio para la aprobación de iniciativas siempre que se evidencie disponibilidad de recursos para el respaldo en estas decisiones. Dichas herramientas se actualizan mensualmente, se encuentran publicadas en la página web del SGR y pueden ser consultadas y utilizadas libremente por las secretarías técnicas y demás entidades interesadas.

Durante el periodo comprendido entre julio de 2018 y mayo de 2019, el Ministerio de Hacienda participó en la aprobación de **531 proyectos** de inversión por un monto total de \$3,2 billones provenientes del SGR, como se muestra en la Tabla 8.

Tabla 8. Proyectos aprobados por región en los OCAD con participación del MHCP*

Del 1 de junio de 2018 y 31 de mayo de 2019

(millones de pesos)

Región	Valor SGR Aprobado	Número de proyectos
Caribe	711.131	104
Centro oriente	1.136.824	160
Centro Sur	273.358	49
Eje Cafetero	99.058	15
Llanos	537.691	105
Pacífico	482.844	98
Total general	3.240.906	531

*Corresponde a los proyectos aprobados en el OCAD Regional y los OCAD departamentales de la región respectiva.

Fuente: Grupo G_OCAD Sesiones registradas y gestionadas al 30 de mayo de 2019.

Estos recursos se han destinado principalmente a financiar proyectos de inversión del sector transporte, al cual corresponde un 49%, seguido por la inversión en educación con un 12% de los recursos y, en tercer lugar, se encuentran proyectos destinados al sector vivienda, ciudad y territorio con una participación del 11%.

3.5.4. Participación en el OCAD Paz y rol de Secretaría Técnica

El MHCP es miembro del OCAD PAZ y ejerció el rol de líder del vértice del Gobierno nacional hasta el 11 de junio de 2019²⁸. De igual forma, desde su entrada en operación el 15 de septiembre de 2017 le fue asignada la labor de Secretaría Técnica, función que se traslada al Departamento Nacional de Planeación a partir del 25 de mayo de 2019, fecha en la cual se expidió la ley del Plan Nacional de Desarrollo. En la tabla 9 se presenta el balance de resultados de la gestión de la Secretaría Técnica del OCAD Paz desde el inicio de su gestión.

Tabla 9. Total aprobaciones del OCAD Paz

Del 15 de septiembre de 2017 al 24 de mayo de 2019 (cifras en millones de pesos)

Fuente	Asignación 2017-2018	Asignación 2019-2020	Total Asignación	Valor aprobado	Saldos	Proyectos aprobados ⁴
Asignación Paz (7% SGR) ¹	510.719	1.906.117	2.416.836	509.799	1.907.037	121
Asignación Paz - Proyectos de Infraestructura de Transporte ²	690.246	N.A.	690.246	615.187	75.059	59
Excedentes FONPET - Asignación Paz ³	124.967	124.967	124.967	5.525	119.442	5
Total recursos	1.325.932	2.031.084	3.248.456	1.130.511	2.117.945	185

¹ Incluye lo asignado en los bienios 2017-2018 y 2019-2020.
² Corresponde al valor asignado por única vez mediante el artículo 2 del Acto Legislativo 04 de 2017²⁹.
³ Excedentes en FONPET-SGR aprobados por resolución desde 2017 a la fecha de este informe. Fuente: DGRESS.
⁴ Según la fuente que contribuye con mayor valor a la financiación del proyecto.
Fuente: Elaboración propia Secretaría Técnica del OCAD Paz. Grupo Regalías MHCP

28 El presidente de la República designó al Alto Consejero para la Estabilización y la Consolidación, Emilio Archila, mediante el Decreto 1056 del 12 de junio de 2019.

29 Parágrafo 8 transitorio del artículo 361 de la CP.

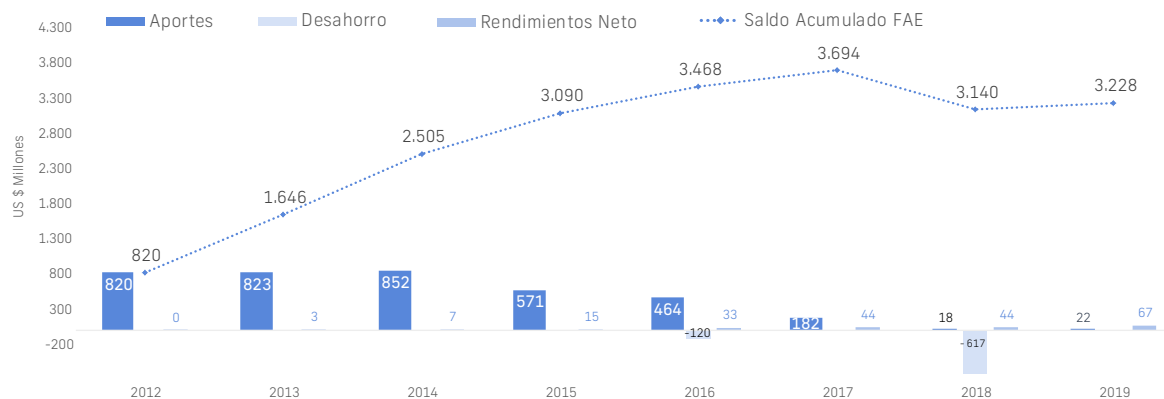
Estos recursos buscan impulsar el desarrollo de las zonas rurales, contribuir al mejoramiento de sus niveles de competitividad y productividad y a la reparación del tejido social. Es así como los principales sectores beneficiados con dichos recursos son: Transporte, Agricultura y Desarrollo Rural, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Educación, Vivienda y Minas y Energía.

Teniendo en cuenta el alcance de este informe, durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2018 y el 24 de mayo de 2019, el OCAD Paz realizó 7 sesiones y en 5 de ellas se aprobaron **159 proyectos** de inversión por un monto total de \$808 mil millones de los cuales \$510 mil millones provienen de la fuente Asignación para la Paz, \$246 mil millones de la Asignación para la Paz-Infraestructura de transporte y \$5,5 mil millones de los excedentes FONPET-SGR. El valor restante (\$46 mil millones) de la cofinanciación proviene de otras fuentes de recursos.

3.5.5. Evaluación y monitoreo del Fondo de Ahorro y Estabilización

Es importante destacar los aportes realizados por el SGR al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y los esfuerzos hechos en materia de monitoreo del mismo. Desde su inicio y hasta marzo de 2019 se han hecho aportes por \$8,31 billones y se han realizado desahorros por \$2,32 billones, lo cual daría lugar a un saldo positivo, sin tener en cuenta los rendimientos, de \$5,99 billones. En el Gráfico 28, se presenta el saldo ahorrado en el FAE que ha mantenido su tendencia creciente.

Gráfico 28. Dinámica del Saldo acumulado en el FAE



Fuente: Banco de la República. Cifras a marzo de 2019.

El saldo actual del FAE está distribuido por cada uno de los 32 departamentos y el Distrito Capital. El corte a marzo de 2019 asciende a USD 3.228 millones (\$10,30 billones), valorado a una tasa de cambio de \$3.191 pesos. Desde el inicio del fondo hasta marzo de 2019, el FAE ha rentado el 1,24% en dólares y su rentabilidad anualizada en pesos es de 7,09%.

Uno de los principales logros es el esquema de Gobierno corporativo del FAE, el cual ha permitido que este mantenga una política prudente de inversión, logrando el objetivo fijado y generando una rentabilidad moderada. De igual forma, la nueva política de inversión del FAE que se implementó en su totalidad en enero de 2019, ha permitido fijar objetivos de riesgo y retorno más precisos y permitirá que el portafolio pueda ser gestionado de manera activa, con el objeto de obtener mayores rendimientos respecto a los índices del mercado. Otro logro importante fue la reducción de costos del FAE, mediante la modificación a la comisión por gestión que se le paga al Banco de la República.

3.5.6. Retos del SGR

Con el acompañamiento del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Minas y el DNP, actualmente se encuentra en trámite la reforma constitucional³⁰ al SGR de iniciativa parlamentaria, cuyos objetivos son: i) aumentar el porcentaje de distribución a las entidades territoriales en las que se realiza la explotación de los recursos no renovables, para mitigar en mayor medida los impactos que la actividad extractiva deja e incentivar el desarrollo de las labores de exploración y explotación de recursos naturales no renovables; ii) realizar ajustes para hacer más eficientes y expeditos los trámites del SGR en línea con criterios de austeridad; y iii) reducir la dispersión en la asignación de recursos, mejorando la calidad de la inversión de éstos y la velocidad de ejecución que se requieren para atender las necesidades de las regiones. A la fecha, el proyecto de acto legislativo sigue su trámite en el Congreso de la República y ha surtido 4 de los 8 debates requeridos.

Adicionalmente, dentro de los principales desafíos fijados para el sistema en el corto plazo se encuentran en la adecuada focalización y priorización de las inversiones que se realizarán con estos recursos, así como en lograr una mayor agilidad y transparencia en la ejecución de los mismos, lo que exige un esfuerzo conjunto de todos los actores involucrados en el SGR.

3.6. Reingeniería de la gestión de las finanzas públicas

La reingeniería de la gestión de las finanzas públicas se basa en tres elementos: i) una visión integradora de las finanzas públicas, en la que son igualmente relevantes las transacciones, las valorizaciones y los saldos; ii) un avance de la cobertura por muestra a la universalidad del sector público; y iii) un desarrollo informático que permite obtener información consistente, en línea y en tiempo real sobre la gestión del Gobierno, disminuyendo los costos de generación de datos y fortaleciendo el diseño y seguimiento del componente financiero de las políticas públicas.

La reingeniería de las finanzas públicas parte de reconocer que los buenos resultados de la política fiscal no reflejan necesariamente el estado de GFP, que en Colombia evolucionó de manera fragmentada como resultado de un proceso que dio respuesta a la información y gestión de los

.....
30 Acto Legislativo No.40 de 2019 Senado - 343 de 2019 Cámara acumulado con el proyecto de Acto Legislativo No. 365 de 2019 Cámara "Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones".

procesos especializados. En consecuencia, la programación financiera, el presupuesto, el tesoro, la contabilidad y la estadística, procesos centrales de la GFP están regulados, organizados y sistematizan su información de manera especializada y por tanto separada. Lo anterior es transversal a la actividad de todas las entidades públicas, lo cual genera problemas en la oportunidad, calidad y eficiencia de la GFP afectando el mejor cumplimiento de las metas de gobierno y las buenas prácticas reconocidas internacionalmente.

El proceso de reforma a la GFP permite asegurar que los resultados de la política fiscal se acompañen de distintos instrumentos bajo requerimientos comunes de información. En consecuencia, se inició la actualización de los procedimientos asegurando que se cubran las necesidades de información de las distintas entidades, sean estas rectoras de procesos o ejecutoras de recursos públicos, adoptando las mejores prácticas internacionales para así mejorar la calidad, la transparencia y la eficiencia en la toma de decisiones. Esto ha llevado a la estructuración y cooperación de los organismos de coordinación bajo la iniciativa de la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas, para que se establezcan instancias de decisión definidas que orienten los procesos de desarrollo sobre la GFP de manera priorizada y ordenada. Dichos procesos incluyen el ajuste de las metodologías y, dado su impacto en la identificación y clasificación de la información financiera, mejoras informáticas. Esto último permite la generación de reportes de información y rendición de cuentas, lo cual mejorará la transparencia y el control financiero interno, junto con el control fiscal de los organismos competentes y la ciudadanía.

En este orden de ideas, la propuesta de reingeniería de las Finanzas Públicas cuenta con dos líneas de acción: i) la construcción de un lenguaje común que es transversal a los diferentes procesos de la gestión de las finanzas públicas; y ii) el fortalecimiento de los procesos que no contaban con un proyecto de ajuste y mejora.

Con respecto a la primera línea, se renovó el catálogo de clasificación presupuestal para entidades del nivel nacional, del cual se habló ampliamente en la sección relacionada con la modernización de la administración presupuestal, y se expedirá el catálogo de clasificación presupuestal para entidades territoriales. Con ello, se sientan las bases que permitirán en los próximos años superar la heterogeneidad existente en el lenguaje presupuestal empleado por el nivel subnacional de gobierno, además de posibilitar su armonización con estándares internacionales en materia de producción de estadísticas de finanzas públicas y con los conceptos presupuestales empleados por el Gobierno Nacional Central. Facilitando una mejor caracterización de los hechos económicos y a su vez el seguimiento de los mismos a través del ciclo financiero y presupuestal.

Por otra parte, la inmersión total del sector privado en la implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera – NIIF, representa esfuerzo con ánimo de producir datos comparables por sector y más recientemente, con la entrada en vigencia de los nuevos marcos contables en línea con las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), se reafirma el compromiso de mejorar la confiabilidad y transparencia de la información financiera sobre el manejo de los recursos públicos.

Sobre la segunda línea de trabajo de la reingeniería, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha venido desarrollando un modelo de tesoro³¹ que fortalecerá el seguimiento de la totalidad de saldos y flujos financieros acorde con las facultades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad” para la gestión de activos y pasivos y el seguimiento de flujos financieros³².

Las mejoras mencionadas han permitido avanzar en la definición de una metodología para las estadísticas fiscales en línea con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014. En 2018 se implementó la misma clasificación de unidades institucionales por sectores, por las diferentes entidades que generan estadísticas de Gobierno y se avanzó en la consolidación estadística a partir de los distintos registros administrativos que tienen por competencia la custodia, uso y publicación de la información fiscal, tales como el Banco de la República, la Contaduría General de la Nación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que en conjunto ha contribuido a una armonización y solidez nacional de la información de finanzas públicas.

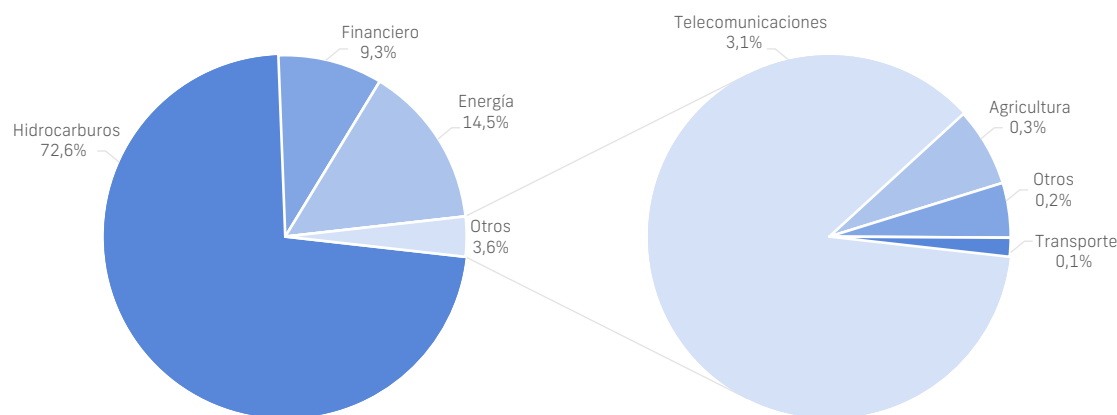
Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 es muestra del compromiso del Gobierno con la reingeniería a la Gestión de las Finanzas Públicas una apuesta de largo plazo con mantener una posición fiscal sostenible; asignar efectivamente los recursos según las prioridades de política; y entregar eficientemente bienes y servicios públicos para todos los ciudadanos.

3.7. Administración del portafolio de empresas y participaciones accionarias

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene un amplio portafolio de participaciones en empresas que operan en diferentes sectores de la economía y desarrollan una operación industrial o comercial. A corte de 2018, el Ministerio tiene participación directa en 32 empresas, en las cuales cuenta con una participación mayoritaria en 20 de ellas y una participación minoritaria en 12. En estas 32 empresas, el Ministerio de Hacienda tiene invertido un valor cercano a \$70 billones según la suma del valor patrimonial contable de cada compañía, ajustado por la participación que tiene la Nación, lo cual equivale al 88% del total de recursos que el Gobierno nacional tiene invertido en empresas, a través de los diferentes Ministerios. Los sectores en los cuales se concentra la participación del Ministerio son hidrocarburos, financiero y energía, con una participación de 73%, 9% y 14% respectivamente, según se presenta en el gráfico 29.

.....
31 Un modelo de tesoro comprende los flujos financieros en su conjunto (caja y deuda) a diferencia de la visión tradicional en la que son problemas distintos la necesidad de liquidez para realizar los pagos, de las adquisiciones de compras para financiar las actividades del gobierno, esto permite mayor eficiencia en la gestión de los recursos del Gobierno.

32 Artículos 36 y 37 de la Ley 1955 de 2019.

Gráfico 29. Portafolio de empresas del MHCP por sectores

Fuente: MHCP - DGPE

Durante el último año, se han comenzado a formular estrategias para aprovechar de manera más eficiente los recursos invertidos en este portafolio con el fin de capturar sinergias y eficiencias entre empresas, centralizar la propiedad accionaria y poder movilizar recursos invertidos en activos menos rentables o no estratégicos hacia las prioridades de inversión del Estado.

Como una de las principales estrategias para que el Estado gestione sus empresas de manera coordinada y armónica, el Ministerio de Hacienda ha comenzado a estructurar la creación de una **Holding** de empresas de servicios financieros con lo cual espera avanzar no solo hacia un modelo centralizado de administración de la propiedad, sino también hacia una reducción de costos y esfuerzos de las diferentes entidades para administrar sus empresas y participaciones accionarias, separando claramente las funciones de cada ministerio como regulador, formulador de políticas públicas y accionista. Como parte de esta iniciativa, en el Artículo 331 de la Ley 1955 de 2019 **Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad"**, se dispuso la creación de una entidad de la Rama Ejecutiva del orden nacional responsable de la gestión del servicio financiero público que incida en mayores niveles de eficiencia.

Con la creación de esta nueva entidad se espera comenzar a materializar en el corto plazo la fusión entre varias empresas que cumplen un mismo objeto social y compiten en el mismo mercado, el aprovechamiento de sinergias entre empresas del sector financiero y asegurador, el desarrollo de nuevos productos y servicios, así como la activación de palancas de valor que permitan maximizar la rentabilidad económica y social que el Estado espera de sus empresas.

De otra parte, se ha identificado que el Estado continúa manteniendo participaciones ineficientes en su portafolio y que además del Ministerio de Hacienda existen otras entidades del orden nacional que tienen una gran cantidad de recursos invertidos en participaciones minoritarias a través de las cuales no solo resulta difícil adelantar cualquier tipo de política pública, sino además no se genera la rentabilidad económica deseada. En varias de las participaciones que el Estado ha venido acumulando a lo largo de los años no ha mediado su voluntad o éstas le han sido dadas en dación de pago, y no se considera estratégico mantener la participación.

En virtud de lo anterior, desde el Ministerio de Hacienda se ha promovido la desinversión de participaciones minoritarias a través del colector de activos del Estado CISA S.A. Adicionalmente, con el fin de impulsar una mayor movilización y aprovechamiento del portafolio de empresas, se estableció a través del Artículo 45 de la Ley 1955 de 2019 la posibilidad de enajenar de manera directa o través de CISA, las participaciones accionarias en las cuales se cuente con una participación que no supere el 49% de la propiedad accionaria de la sociedad, y en las cuales la propiedad de las mismas haya sido producto de un acto en el cual no haya mediado la voluntad expresa de la entidad pública o que hayan provenido de una dación en pago.

Por último, es importante reconocer los avances en materia de buenas prácticas empresariales, gobierno corporativo, sostenibilidad empresarial y transparencia que se lograron el último año. Al respecto cabe mencionar que el pasado mes de diciembre el Comité de Activos del MHCP aprobó la implementación de un decálogo de buenas prácticas de gobierno corporativo en todas aquellas empresas en las cuales el Ministerio tiene participación mayoritaria. Este decálogo se incorporó en algunas empresas a nivel de estatutos con lugar de las últimas Asambleas Generales de Accionistas, celebradas en marzo de 2019, y en otras se promovió su incorporación en los códigos de gobierno. El aludido decálogo contempla directrices en materia de divulgación de información, funcionamiento de juntas directivas, políticas de contratación y transparencia, entre otras.

Asimismo, en mayo de 2019 se dio un reconocimiento por parte de la ONG internacional *Global Reporting Initiative* a las primeras empresas con participación estatal que comenzaron a hacer su reporte de sostenibilidad en el marco del programa de negocios competitivos apoyado por la Embajada de Suiza en Colombia. Esto no solo redundará en mayores niveles de transparencia sino en cambios de las políticas de sostenibilidad de las empresas.



Puente Pumarejo (Magdalena). Avanza a buen ritmo una de las obras de infraestructura más importantes del país.
Fotografía: Cortesía Inviás.



CAPÍTULO 4

Equidad - Solidaridad

El Gobierno nacional, en desarrollo de su función social, viene trabajando en mejorar la eficiencia del gasto a través del saneamiento de las deudas por servicios de salud que permita optimizar el flujo de los recursos dirigidos hacia el sistema de seguridad social, con el fin de lograr que todos los colombianos accedan a los servicios de salud, como un derecho fundamental que le asiste por su condición, y que además asegure su protección una vez cumpla las condiciones para acceder a una pensión. A continuación, las principales medidas tomadas durante este nuevo periodo de gobierno.

4.1. Sistema de salud sostenible

4.1.1. Acuerdo de Punto Final

El Plan Nacional del Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” estableció estrategias de gasto eficiente para el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). En primer lugar, se identificó la necesidad de mejorar el reconocimiento y pago de los servicios y tecnologías no incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (No PBS) como política indispensable para la sostenibilidad del SGSSS. En consecuencia, se estableció el Acuerdo de Punto Final, es decir, un conjunto de medidas que tienen como propósito lograr el saneamiento definitivo de los pasivos por servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación de los regímenes contributivo y subsidiado, así como generar las condiciones para que estos no se vuelvan a acumular.

A continuación, se describen las medidas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo que hacen parte del Acuerdo de Punto Final:

a. Los artículos 231 y 232 modifican las competencias en salud de la Nación y las entidades territoriales en lo referente a la financiación, verificación, control y pago de los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la UPC del régimen subsidiado. En particular, estas funciones seguirán a cargo de los departamentos y distritos hasta el 31 de diciembre de 2019 y serán asumidas

- » **Fotografía superior:** El Gobierno estableció el Acuerdo del Punto Final para garantizar un sistema de salud sostenible.
- » **Fotografía inferior:** Creado el Fondo de Estabilización de Precios del Café que permite mayores beneficios para los caficultores del país. | Fotografías: Cortesía Ministerio de Trabajo.

por la Nación a partir del 1 de enero de 2020. Como consecuencia de este cambio, el artículo 234 modifica la destinación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud. De esta manera, a partir del 1 de enero de 2020 las entidades territoriales destinarán el 87% del SGP en salud para el aseguramiento en salud de los afiliados al régimen subsidiado, el 10% para el componente de salud pública y el 3% para el subsidio a la oferta. Debido a que el componente de SGP en salud destinado al aseguramiento se incrementa en 7 puntos porcentuales, al pasar del 80% al 87%, la Nación podrá disminuir su aporte para cofinanciar este rubro y podrá destinar estos recursos al pago de servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la UPC.

b. Los artículos 237 y 238 establecen el procedimiento para realizar el reconocimiento y pago de los pasivos por servicios en salud no financiados con cargo a la UPC de los regímenes contributivo y subsidiado.

En el régimen contributivo, las entidades recobrantes y la ADRES deberán suscribir contratos de transacción y luego realizar un proceso de auditoría que permita definir el monto de los pasivos no financiados con cargo a la UPC. Una vez se determine el valor de la deuda, esta será reconocida como deuda pública y será atendida con cargo al servicio de deuda pública del Presupuesto General de la Nación o mediante operaciones de crédito público. Finalmente, el resultado de este saneamiento deberá registrarse en los estados financieros de las entidades involucradas.

Por su parte, en el régimen subsidiado se debe realizar una auditoría que permita determinar el monto de los pasivos por cuenta de estos servicios y tecnologías en salud. Posteriormente, las entidades territoriales deberán crear un fondo para transferir los recursos con que cuentan para el pago de estas obligaciones. En caso de que se agoten las fuentes de las entidades territoriales, la Nación podrá cofinanciar el pago de estos pasivos.

c. El artículo 240 tiene como propósito mejorar la eficiencia en el gasto correspondiente a los servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC y mejorar el flujo de recursos del SGSSS. Para esto, crea techos o presupuestos máximos por EPS que deberán combinarse con precios máximos de venta y valores máximos de recobro. La estrategia se basa en definir por EPS el gasto No PBS de acuerdo con la información de recobros acerca de sus afiliados, la carga de enfermedad, frecuencia y severidad de las enfermedades de las últimas tres vigencias disponibles. Este mecanismo ofrece predictibilidad, hace más razonable el gasto e incrementa su eficiencia y creará los incentivos adecuados para que la EPS negocien los precios con las IPS y los proveedores.

d. El artículo 242 establece un mecanismo para que las personas con capacidad de pago parcial estén afiliadas al régimen subsidiado y puedan realizar contribuciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud correspondientes a un porcentaje entre 1% y 15% de la UPC del régimen subsidiado. Así mismo, se establece la posibilidad de que estas personas adquieran un seguro que proteja su ingreso de subsistencia en momentos de enfermedad.

e. Por último, el artículo 245 permite que, hasta el 31 de diciembre de 2019, la ADRES establezca acuerdos de pago para atender el pago previo o las acreencias por servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC. Estos acuerdos de pago se contabilizarán como pasivos, se reconocerán como deuda pública y podrán ser atendidos con cargo al servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación o mediante operaciones de crédito público.

4.1.2. Mejor Regulación en el Sistema General de Seguridad Social en Salud

a. Pago mes vencido de aportes al Sistema de Seguridad Social

Con el objetivo de facilitar el cumplimiento de las obligaciones contributivas de los trabajadores independientes en el Sistema de Seguridad Social Integral, se reglamentó la posibilidad de pagar mes vencido las obligaciones contributivas, es decir, pagar una vez concluidos los periodos que generan la obligación y el aseguramiento. A partir del mes de septiembre de 2018 se materializó esta posibilidad para los trabajadores independientes.

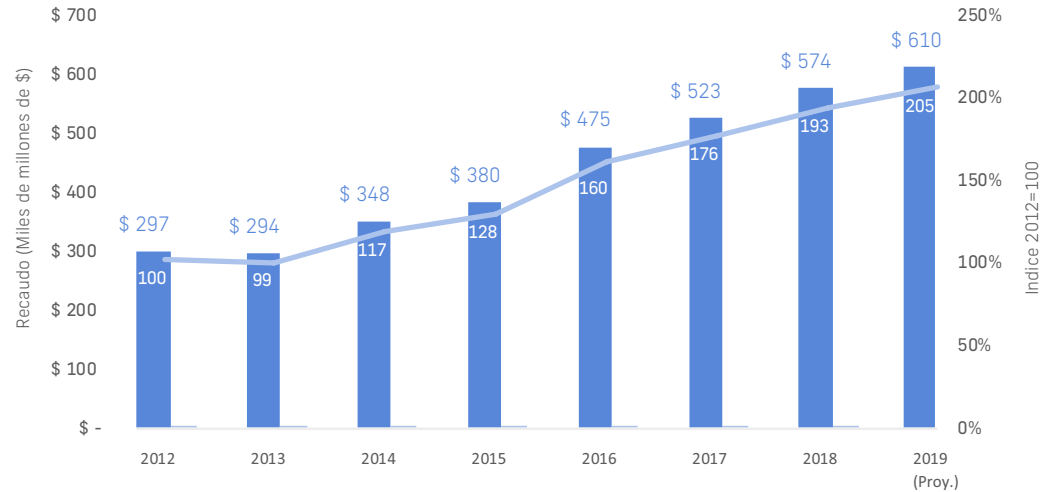
b. Acceso de la UGPP a la información de operadores públicos y privados de bancos de información y/o bases de datos

Para garantizar una mejor gestión en los procesos adelantados por la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, se determinaron las condiciones de calidad y términos para el suministro de información por parte de operadores privados a esta entidad.

4.1.3. Mayores recursos por derechos de explotación de juegos de suerte y azar

Al realizar un balance sobre el recaudo de recursos para la salud de los colombianos, se tiene que entre 2012 y mayo de 2019, Coljuegos recaudó \$3,1 billones. Durante los últimos 7 años, el incremento del recaudo por los derechos de explotación de juegos de suerte y azar ha sido creciente; Coljuegos ha logrado duplicar el recaudo de los recursos destinados para la salud. De hecho, en 2016, la entidad ya recaudaba un 60% más que los montos logrados en 2012. Al finalizar 2018, logró recaudar \$574.000 millones por derechos de explotación, frente a \$ 297.000 millones en 2012, lo que demuestra un aumento del 93% en recaudo, y un 9,8% respecto a los recaudos de 2017, tal y como se observa a continuación: (Gráfico 30).

Gráfico 30. Recaudo derechos de explotación por juegos de suerte y azar nacionales



Fuente: Coljuegos

Por su parte, en los primeros cinco meses de 2019, se ha recaudado \$265.000 millones en derechos de explotación de los juegos de suerte y azar, un monto superior en un 15% al recaudo en el mismo periodo de 2018. Estos resultados se explican por la aplicación de las siguientes estrategias:

1. A través de Coljuegos se otorgó nuevos contratos para la operación de juegos novedosos en la oferta nacional, en particular de aquellos que operan a través de internet. A la fecha se completaron 17 plataformas autorizadas.
2. Lucha frontal contra los juegos ilegales en todo el territorio a través de dos ejes: prevención, y control; y,
3. Mejoras en la eficiencia de los procesos de Coljuegos.

a. Nuevos contratos: Juegos operados por internet

Los juegos novedosos corresponden a todas aquellas modalidades de juegos de suerte y azar distintos de las loterías tradicionales o de billetes y de las apuestas permanentes. Actualmente, bajo esta modalidad operan en Colombia la “Loto” en línea (“Baloto”); el “Superastro”; las apuestas “Deportivas”, y los juegos “operados por internet”.

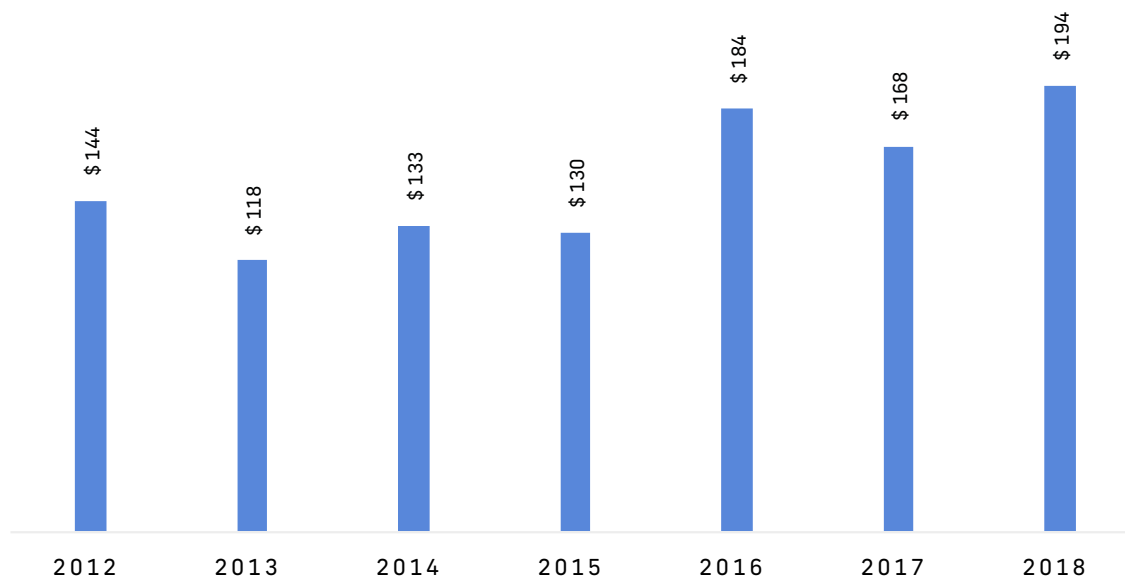
Durante el año 2018, los Juegos de Suerte y Azar novedosos reglamentados a nivel nacional, otorgaron premios por más de \$1,9 billones a más de 7 millones de ganadores.

Solo en 2018, la recaudación por los juegos novedosos alcanzó los \$194.000 millones, lo que significa un 15,8% de crecimiento respecto de 2017 (Gráfico 31). La mayor recaudación en 2018 por esta modalidad de juegos se debió al aumento de derechos de explotación por los juegos operados por internet, los cuales fueron \$5.367 millones en el 2017 y \$37.917³³ millones en 2018, gracias a estrategias comerciales que atrajeron nuevos inversionistas, generando ventas en 2018 por \$1,8 billones respecto a \$112.000 millones en 2017.

Con la puesta en marcha de las plataformas de apuestas por Internet, Colombia se convirtió en el primer país en América Latina en reglamentar este mercado y en un referente para otros países que avanzan en el mismo propósito. Hasta mayo de 2019, Coljuegos ha suscrito 17 contratos con operadores de juegos por internet, lo que ha generado más de \$45 mil millones para la salud de los colombianos por derechos de explotación con esta modalidad entre agosto de 2018 a mayo de 2019,

A continuación, se presentan las cifras de recaudo de los juegos novedosos:

Gráfico 31. Recaudo derechos de explotación juegos novedosos (MM de \$)



Fuente: Coljuegos

.....
 33 Este aumento es debido a que los juegos operados por internet iniciaron operación a mediados de 2017

b. Lucha frontal contra los juegos ilegales

En temas de prevención del juego ilegal, bajo la estrategia denominada *“Jugar legal es apostarle a la salud”*, Coljuegos ha firmado 18 pactos de legalidad con 22 entidades territoriales y ha realizado unas mesas de seguimiento a estos acuerdos. Estos pactos buscan implementar y promover una cultura de legalidad de los juegos de suerte y azar en todo el territorio nacional, impulsando la protección de los recursos del Estado destinados para la salud y suscitando el sentido de pertenencia con las actividades legales en los colombianos.

En cuanto al control a la operación ilegal, la unión de esfuerzos y acciones mancomunadas con las autoridades territoriales, Fiscalía, Policía, entre otras, han permitido a Coljuegos lograr resultados tangibles en la lucha frontal contra la ilegalidad en los juegos de suerte y azar. En efecto, en 2018 se logró la aprehensión e incautación de más de 3.000 máquinas electrónicas tragamonedas, 423 sillas de bingos, 12 ruletas, 7 mesas de póker, y se realizó la intervención de 39 establecimientos de comercio, en 14 municipios, donde operaban juegos ilegales en la modalidad de novedosos. Desde 2013 y hasta mayo de 2019, Coljuegos ha logrado incautar más de 25.000 elementos utilizados en juegos de suerte y azar ilegales, con el comportamiento que se observa a continuación:

Tabla 10.- Elementos de juegos ilegales incautados por Coljuegos

Elemento de juego	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ²	Total
MET ¹	2.275	2.503	2.726	3.348	3.263	3.148	1.197	18.460
Bingo	2.014	2.061	704	152	567	423	271	6.192
Mesas de Póker	11	12	3		1	7	0	34
Ruletas	9	3	4	3	7	12	0	38
Deportivas			48	30	42	173	39	332
Otros JSA			3	1	0	0	0	4
TOTAL	4.309	4.579	3.488	3.534	3.880	3.763	1.507	25.060

¹ Máquinas electrónicas tragamonedas

² A Mayo

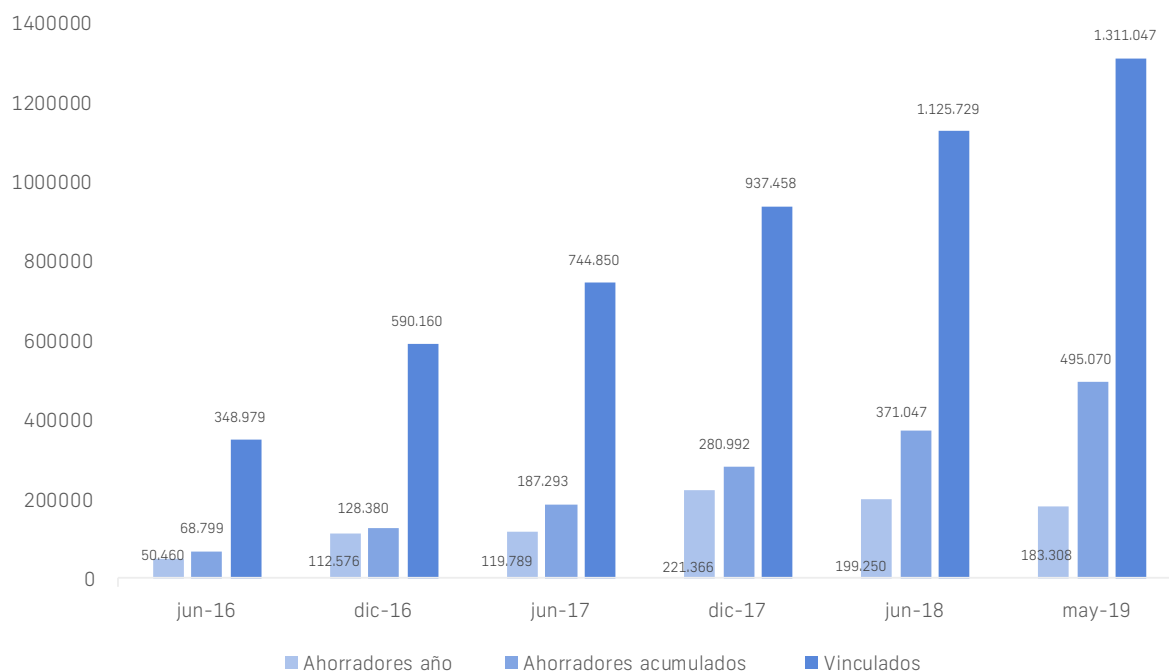
Fuente: Coljuegos

4.2. Protección a la vejez

4.2.1. Beneficios Económicos Periódicos – BEPS

En materia de Protección a la vejez, particularmente en Beneficios Económicos Periódicos-BEPS, es posible resaltar que en el último año se dio un incremento del 16,5% en la cobertura de este Sistema Social Complementario, pasando de 1.125.729 vinculados en junio de 2018 a 1.311.047 en mayo 31 de 2019, de los cuales, actualmente 495.070 son ahorradores periódicos, frente a 371.047 ahorradores reportados en junio del año pasado. Asimismo, pasamos de 5.698 anualidades vitalicias expedidas hasta el mes de julio de 2018 a 13.673 anualidades vitalicias reconocidas hasta mayo 31 de 2019.

Gráfico 32. Beneficios Económicos Periódicos



Fuente: Colpensiones, elaboración DGRESS

En este punto se destaca que, en el marco del acuerdo “H” de la bases del Plan Nacional de Desarrollo denominado “Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores”, se incluyó el artículo 198, denominado Promoción de los Beneficios Económicos Periódicos, mediante el cual se permite al afiliado del Sistema General de Pensiones una vez cumpla la edad de pensión, decidir si desea obtener la totalidad de los recursos obtenidos por devolución de saldos en un solo pago o acceder a una anualidad vitalicia en el servicio social complementario de los BEPS.

Si el afiliado decide trasladar sus recursos al mecanismo de BEPS, obtendrá: i) un 20% adicional de subsidio a cargo del Estado y ii) la opción de adquirir una anualidad vitalicia, que le garantiza obtener unos ingresos fijos y permanentes por el resto de su vida.

Grafico 33. Rentas Beneficios Económicos Periódicos

	\$ 82.702.220	AHORRO
MESADA	\$ 16.540.444	20%
HOMBRE	\$ 99.242.664	TOTAL
62	RENTA BEPS	\$618.175

Fuente: DGRESS

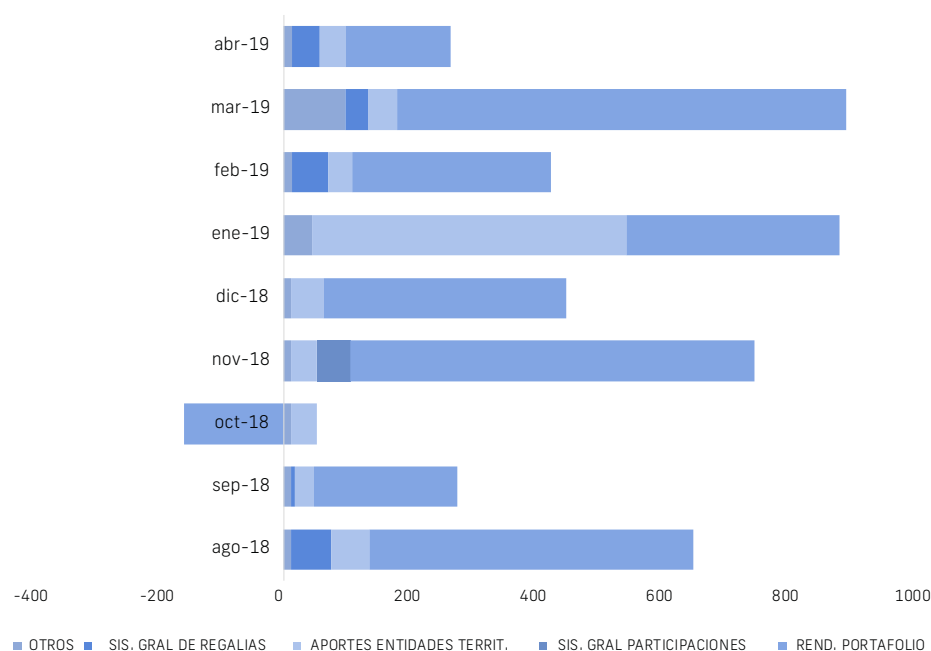
A manera de ejemplo, si un afiliado traslada del Sistema de Pensiones un saldo de \$82 millones, la Nación le otorgará un subsidio de \$16,5 millones de pesos. Con la suma de estos capitales podrá obtener una anualidad vitalicia de \$618.175 mensual, si es hombre.

4.2.2. Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - Fonpet-

El Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- fue creado en virtud de lo dispuesto en la Ley 549 de 1999, con el objeto de recaudar, asignar y administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago del pasivo pensional de las entidades territoriales, y su administración fue delegada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien administra los aportes nacionales y territoriales a través de patrimonios autónomos.

El Fondo acumuló \$50,9 billones al cierre de abril de 2019, presentando un crecimiento de 1,24 %, respecto al cierre de agosto de 2018. Entre agosto de 2018 y abril de 2019, el Fondo tuvo ingresos por valor de \$4,47 billones, de los cuales \$3,17 billones corresponden a rendimientos financieros generados a través del portafolio de inversión, constituyéndose en la principal fuente de recursos del FONPET, seguidos por los aportes directos realizados por las entidades territoriales con \$0,84 billones, el Sistema General de Regalías con \$0,22 billones, otros ingresos \$0,21 billones, y finalmente, el Sistema General de Participaciones con \$0,05 billones (ver gráfico 34).

Gráfico 34. Ingresos por Fuente Agosto 2018 - abril 2019



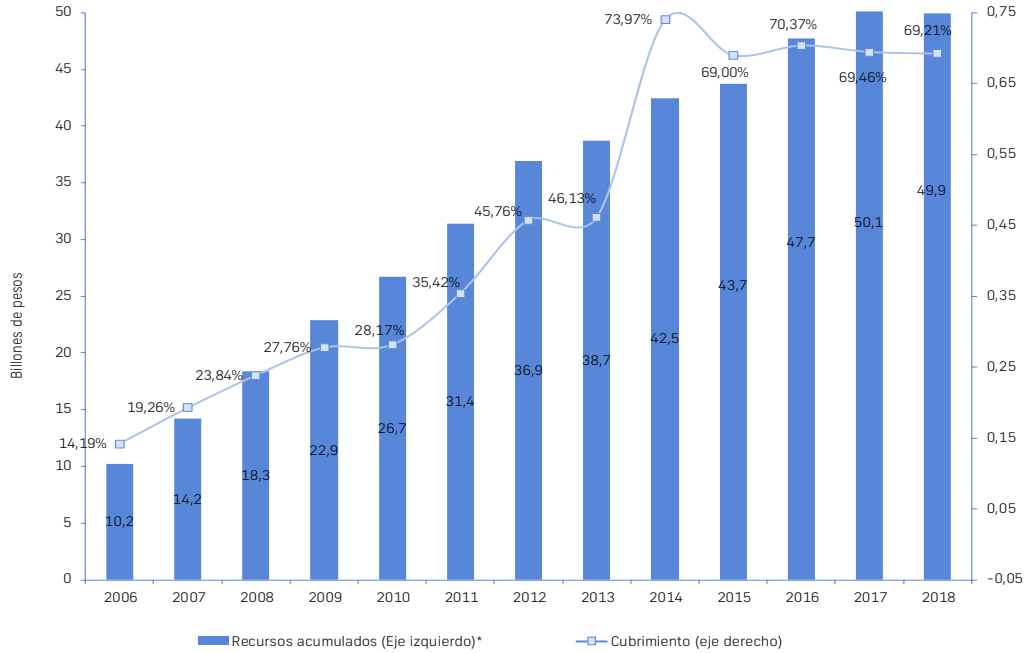
Fuente: Sistema de Información del FONPET – Cálculos propios FONPET.

De agosto de 2018 a abril de 2019, los rendimientos constituyeron la principal fuente de recursos del FONPET.

a. Cubrimiento del pasivo pensional y aportes valorizados

El cubrimiento del pasivo pensional, medido como el valor de los activos totales del Fondo a 31 de diciembre de 2018 sobre los pasivos totales, a 31 de diciembre de 2017, se ubicó en 69,21 %, lo que representa un avance en el cubrimiento de cerca de 50 puntos porcentuales desde 2006 (ver gráfico 35).

Gráfico 35. Cubrimiento del Pasivo Pensional y Aportes Valorizados



De 2006 a 2018, se evidencia un aumento en los recursos acumulados, pasando de \$10,2 billones en 2010 a \$49,9 billones en 2018.

Así mismo, el cubrimiento del pasivo pensional se ha incrementado, registrándose en el 2018 un cubrimiento de 69.21%.

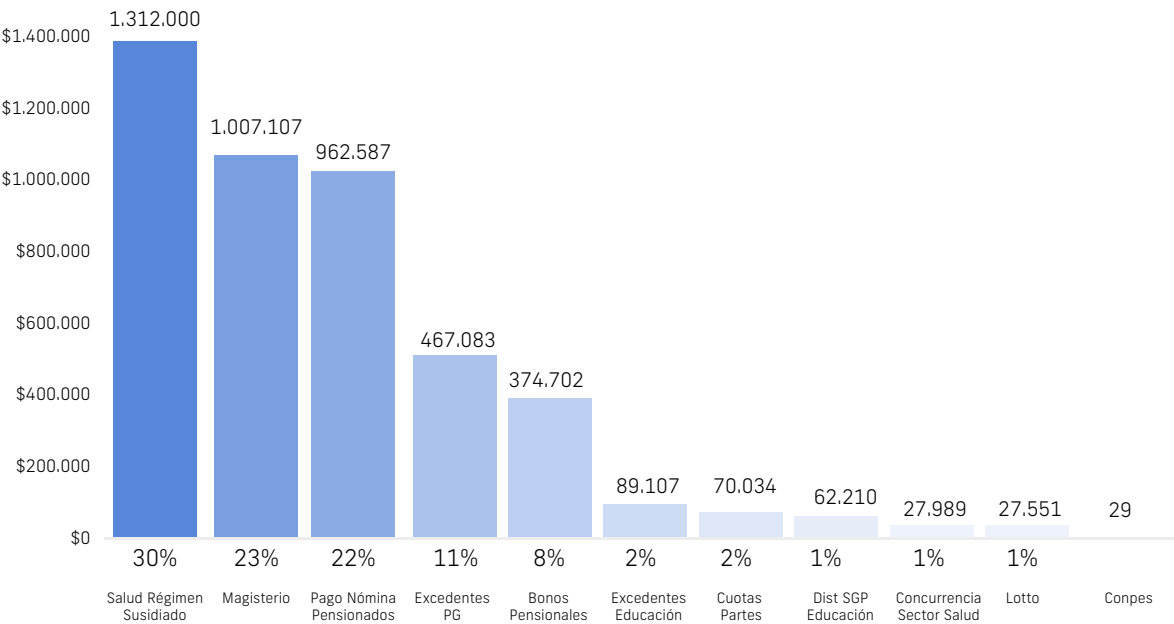
*Incluye los recursos acumulados en el Tesoro Nacional.

Fuente: Sistema de Información del FONPET.

b. Retiro de recursos del FONPET

Durante lo corrido de la actual Administración, agosto 2018 – mayo de 2019, el monto de recursos retirados del FONPET ascendió a \$4,4 billones, de los cuales, el 30% equivale al financiamiento del Régimen Subsidiado, 23% al pago del pasivo pensional de docentes (Magisterio), 22% al pago de la nómina de pensionados, 11% al giro de recursos excedentes de Propósito General, 8% al pago de bonos pensionales, 2% a excedentes del Sector Educación, 2% al pago de cuotas partes pensionales y 1% al pago de pasivo pensional de Hospitales a través de Contratos de Concurrencia, entre otros (ver gráfico 36).

Gráfico 36. Retiros del FONPET agosto 2018 – mayo 2019



Fuente: Sistema de Información del FONPET.

c. Régimen de Inversión FONPET

En el año 2016 se llevó a cabo el primer foro del FONPET donde surgió la necesidad de realizar un ajuste al régimen de inversiones que en ese momento tenía los recursos del fondo. Por lo tanto, se contrató una consultoría que entregó como insumo en el año 2017 un modelo de decreto reglamentario con un régimen propuesto. Como resultado, en octubre de 2018, se expidió el Decreto 1913 por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, para reglamentar el funcionamiento y régimen de inversiones del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades.

4.2.3. Concurrencia en Pasivos Pensionales de Hospitales y Universidades

En materia de Hospitales, entre agosto de 2018 y mayo de 2019 se realizó la suscripción de un nuevo contrato de concurrencia con el departamento del Cauca para el financiamiento del pasivo prestacional causado a 31 de diciembre de 1993, de 15 instituciones de salud por valor de \$24.256.641.744.

Adicionalmente, se procedió a estimar el valor de los pasivos pensionales de las entidades territoriales correspondientes al Sector Salud a precios de diciembre de 2018.

El pasivo pensional estimado y actualizado financieramente a 31 de diciembre de 2018 pendiente por sanear, de la Nación y las Entidades Territoriales, asciende a la suma de \$7,5 billones distribuidos, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 11. Pasivo Pensional de la Nación y Entidades Territoriales

	Deuda a 2018
Nación	\$3.762.661.647.422
Departamentos	\$3.400.102.561.387
Municipios	\$398.453.140.544
Total	\$7.561.217.349.353

Fuente: DGRESS

Con respecto a la Concurrencia de la Nación en materia de pasivo pensional de universidades es necesario destacar que entre agosto de 2018 y mayo de 2019 la Nación ha concurrido con el pasivo pensional de las universidades territoriales en \$268.000 millones y con el pasivo pensional de las universidades nacionales en \$ 324.000 millones.

4.2.4. Fortalecimiento de la cultura de cumplimiento frente a las obligaciones con el Sistema de la Protección Social – SPS.

En relación con la construcción de una sólida cultura de cumplimiento en el pago de los aportes al Sistema de la Protección Social, el referente de avance es la evolución que ha tenido la tasa de evasión anual, entendida como el porcentaje que no se paga por cada peso de obligación, al disminuir del 27,7% en el 2012 al 8% en el 2018. Esto se explica porque mientras la obligación anual al Sistema de la Protección Social³⁴ creció en \$9,1 billones, el recaudo anual por aportes entre estos mismos años aumentó en \$19,4 billones, como se observa en la Tabla 12.

.....
34 Valor resultante de agregar los ingresos laborales de los trabajadores (dependientes e independientes) reportados mensualmente a través de la GEIH del DANE y, en función de características adicionales de la población encuestada, calcular el valor de la obligación frente al Sistema de la Protección Social.

Tabla 12. Tasa de evasión anual

Concepto	2012	2017	2018	Variación 2018 – 2012	2018 – 2012 (%)	Variación 2018 – 2017	2018 – 2017 (%)
Valor Obligación Anual	\$56,3	\$59,7	\$65,4	\$9,1	16,1%	\$5,8	9,6%
Valor Pagos Anuales	\$40,7	\$54,3	\$60,2	\$19,4	47,7%	\$5,9	10,8%
Valor Evasión Anual	\$15,6	\$5,4	\$5,2	\$-10,4	-66,4%	\$-0,1	-2,3%
Tasa Evasión Anual	27,7%	9,0%	8,0%	-20 p.p.	N. A.	-1 p.p.	N. A.

Cifras en billones de pesos. PP: Puntos Porcentuales.

Con la tasa de evasión del año 2012 (27,7%), en 2018 la evasión sería de \$18,1 billones.

El impacto de las políticas del Gobierno Nacional y la actuación de La Unidad propiciaron el ingreso al Sistema de \$12,9 billones adicionales en 2018

Fuente: UGPP – Metodología de cálculo de la evasión.

Entre el 2017 y el 2018, la tasa de evasión se redujo en 1 punto porcentual; reducción inferior a la tasa promedio presentada en años anteriores y que se explica por la persistencia de evasión dentro de los segmentos de empresas con alta informalidad y de independientes de bajos ingresos. Para el caso de los independientes, la participación del valor de su evasión dentro de la evasión total es creciente (pasó del 65% en 2012 al 74% en el 2018), tendencia que se origina porque dentro del segmento de independientes de bajos ingresos (con ingresos netos entre 1 y 2 SMMLV por mes) resulta muy costosa la exigencia legal de cotizar sobre una base de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, ya que los excluye de la reducción de la base de cotización de hasta el 60%, que sí aplica para el resto de independientes de mayores ingresos.

Respecto de las personas obligadas y las que cotizan al Sistema, se observa que durante el periodo 2012 – 2018, la proporción de obligados que cotizan pasó del 69,4% al 89,4%, y que entre 2017 y 2018 el número de omisos y morosos frente al sistema se redujo en cerca de 400.000 personas. Esto refleja una mayor cultura de cumplimiento dentro de los obligados (Tabla 13).

Tabla 13 – Obligados y cotizantes al Sistema

Concepto	2012	2017	2018	Variación 2018 – 2012	2018 – 2012 (%)	Variación 2018 – 2017	2018 – 2017 (%)
Obligados promedio mes (millones)	14.12	15.20	15.46	1.35	9.6%	0.27	1.7%
Cotizantes promedio mes (millones)	9.80	13.19	13.83	4.02	41.1%	0.64	4.9%
% Obligados que cotizan	69.4%	86.7%	89.4%	20 p. p.	N. A.	3 p. p.	N. A.
Omisos y Morosos (millones)	4.31	2.01	1.64	-2.7	-62.0%	-0.4	-18.6%

p.p.: Puntos porcentuales.

Fuente: UGPP - Metodología de cálculo de la evasión.

Las cifras antes presentadas determinan la necesidad de mantener la estrategia de fortalecer la “Cultura de cumplimiento” a través de acciones de sensibilización, capacitación, persuasión y fiscalización que adelanta la UGPP. Desde el año 2017 y hasta lo corrido del 2019, se realizaron jornadas de capacitación a aproximadamente 40.000 ciudadanos representando a 31.000 aportantes en cerca de 63 ciudades. Se logró que más de 208.000 aportantes corrigieran de manera voluntaria su comportamiento evasor y que más de 30.000 aportantes empezaran al generar recaudos que antes hacían parte de la evasión del Sistema.

Adicionalmente, se vincularon más de 898.000 obligados a nuevos programas de tratamiento persuasivo, se atendieron cerca de 4.500 denuncias sobre omisiones con respecto al Sistema de la Protección Social y se fiscalizaron aportantes que representan los derechos de la Protección Social de más de 922.092 cotizantes (trabajadores).

• **Reconocimiento pensional Régimen de Prima Media (Transición).**

La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales dentro del negocio misional a su cargo con respecto a la atención de solicitudes de reconocimiento de obligaciones pensionales (SOP) y de novedades de nómina pensional (SNN), del régimen de prima media de las entidades públicas del orden nacional, que estén o se hayan liquidado, recibió durante el 2018, 61.665 trámites pensionales. La oportunidad en la atención de productos pensionales logró en 2018 un cumplimiento del 90%, cifra obtenida gracias a la definición de ciclos de atención oportuna por fases del proceso con un cumplimiento del 95% y al seguimiento a los acuerdos de niveles de servicio cuyo cumplimiento fue del 89%.

Tabla 14. Oportunidad en la atención de trámites pensionales

Prestación	histórico Enero 2018–Mayo 2019	
	SOP	SNN
Atendidas	50.480	39.794
En trámite dentro de términos	5.241	277
En trámite fuera de términos	48	17
Total general	55.769	40.088

En trámites pensionales la UGPP atiende oportunamente un alto porcentaje de las solicitudes de los ciudadanos.

La calidad de los productos pensionales logró el 98% de cumplimiento durante el 2018. Esta calidad es el resultado del trabajo realizado en cada una de las fases del proceso pensional, reduciendo reprocesos y mejorando el tránsito entre etapas así:

- Las Solicitudes de Aclaratoria de nómina pasaron de ser el 5,61% en 2017 a un 3% del total de Solicitudes gestionadas en 2018.
- Reducción anual de devoluciones de SOP (de un promedio mensual 426 en 2017 a 146 en 2018) y SNN (de un promedio mensual de 220 en 2017 a 132 en 2018).
- Revisión y mejoramiento de los modelos de calidad de sustanciación y liquidación de derechos pensionales logrando en promedio mensual de cumplimiento del 93,9% en 2017 al 98% en 2018.

Para el 2019 la estrategia de pensiones se centra en la atención integral con oportunidad, claridad, calidad y legalidad generando experiencia positiva en los ciudadanos. El avance a la fecha de la estrategia es de 95%.

Entre 2011 y el 2018 se recibieron 33 entidades de un total de 40 entidades para las cuales la UGPP debe ejercer la función de reconocimiento pensional. Las 33 entidades recibidas representan a 31 de diciembre de 2018, un número total de 317 mil pensionados³⁵ mientras que el número de pensionados por recibir se calcula en 7.020.

Tabla 15. Recepción de la función pensional

Periodo	N° de entidades	N° de pensionados
2011 – 2018	33	317.360
	83%	98%
2019	7	7.020

Fuente: UGPP

La UGPP administra la nómina de la gran mayoría de los pensionados de las entidades que se ha programado recibir la función pensional.

Las siete entidades pendientes por recibir son: Fonprenor, Inderena, Alcalis de Colombia, Intra, Mopt, Idema e IFI Concesión de Salinas, para las cuales se requiere la aprobación del cálculo actuarial y la expedición de los respectivos decretos relacionados con el paso de las competencias.

El valor del cálculo actuarial actualizado a 31 de diciembre de 2018, para los 33 fondos recibidos, asciende a \$146,2 billones. El valor total de la nómina procesada, correspondiente a los 33 Fondos administrados por la Unidad, para mayo de 2019 asciende a \$705,1 mm distribuida en tres tipos de prestación así:

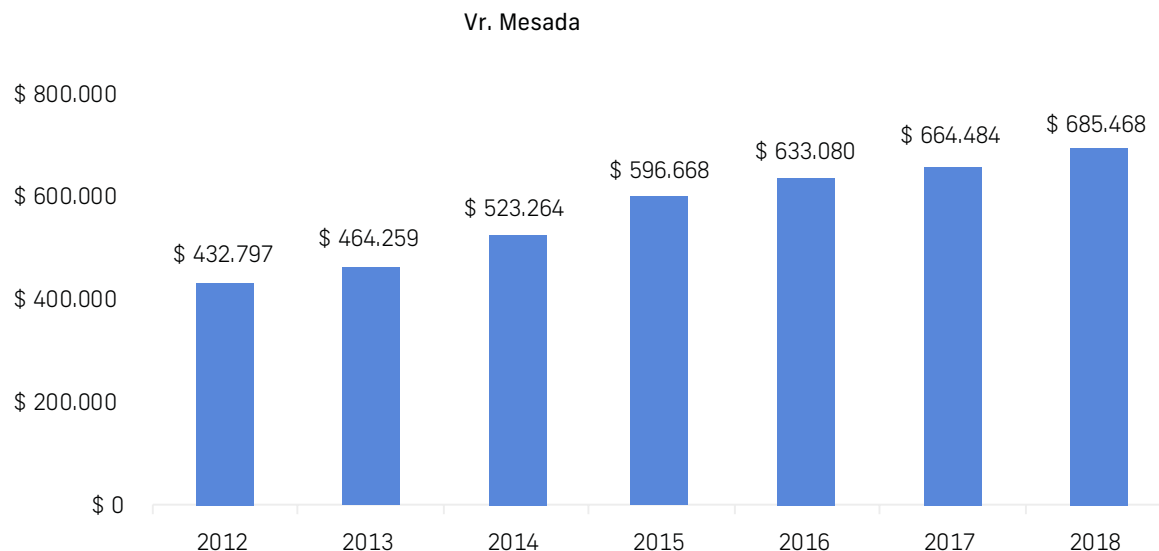
Tabla 16. Tipos de prestación

Prestación	Valor mesadas a Mayo 2019	Distribución %
Vejez / Jubilación	\$ 557,1 mm	79,01%
Invalidez	\$ 13,2 mm	1,87%
Sustitución / Supervivencia	\$ 134,8 mm	19,12%
Total general	\$ 705,1 mm	100%

Fuente: UGPP

El valor de las mesadas pensionales al corte de cada anualidad corresponde a:

.....
35 Equivalente a 326 prestaciones.

Gráfico 37. Evolución valor de las mesadas

El incremento en las mesadas está relacionado con el ingreso de 29 fondos entre 2013 y 2017, siendo los más representativos en número de pensiones los de la Caja Agraria con 9.274, ISS Empleador con 19.901, TELECOM con 15.245 e ISS ARL con 24.126. La variación promedio anual del periodo es de 9,02%.

Nota: Valores a la nómina de diciembre de cada año. El valor anual de cada mesada pensional resulta de multiplicar el valor mensual reconocido como pensión por el número de meses que en el año se paga. Si el valor de la mesada es de 1 SMMLV se incrementa con el crecimiento del salario mínimo, las de mayor valor se incrementan anualmente con base en el Índice de Precios al Consumidor del año inmediatamente anterior. Los incrementos presentados en el grafico se explican por la inclusión de las mesadas pensionales de los nuevos fondos incorporados al corte de cada uno de los años.

4.2.5. Certificación Electrónica de Tiempos Laborados- CETIL

El Sistema de Certificación Electrónica de Tiempos Laborados- CETIL se encuentra actualmente implementado en el ambiente de producción y desde diciembre de 2018 hasta mayo de 2019, se han capacitado, virtual y presencialmente, 4.205 funcionarios de 1.791 entidades. A la fecha se han recibido 86.341 solicitudes para certificar historia laboral y se han expedido a través del sistema 64.820 certificaciones que corresponden a 1.011 entidades empleadoras.

Adicionalmente, se están realizando, conjuntamente con las entidades reconocedoras de pensiones, las pruebas correspondientes a los desarrollos de los servicios web, con el fin de trasladar

automáticamente la información de las certificaciones laborales expedidas por los empleadores, sin que sea necesaria la digitación en los aplicativos de las administradoras, y así evitar errores de digitación que puedan afectar el reconocimiento pensional.

De otra parte, el aplicativo CETIL está recibiendo los archivos de historia laboral que remite Pasivo-col, con el fin de que puedan ser utilizados por los empleadores como indicios de historia laboral, dando lugar a la interoperabilidad de los dos aplicativos: CETIL y SUPTT -Sistema Unificado de Pasivos Pensionales Territoriales-.

Finalmente, se resalta que, en octubre de 2018, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones MINTIC otorgó al Sistema el sello de excelencia "Gobierno Digital". Este reconocimiento se dio tras verificar que el CETIL había cumplido con todos los requisitos de calidad necesarios para ser certificado en el nivel 1. Adicionalmente, desde diciembre de 2018, el Ministerio, a través de su Oficina de Bonos Pensionales, inició los desarrollos de acuerdo con los requisitos establecidos por Mintic para lograr el segundo nivel de calidad del Sello de la Excelencia, el cual entró en funcionamiento desde el 15 de febrero de 2019, y se encuentra a la espera de las verificaciones respectivas.

4.3. Adaptación al cambio climático y mitigación del riesgo

Entre agosto de 2018 a abril de 2019, el Fondo Adaptación ha materializado la ejecución de sus proyectos mediante entregas en diferentes sectores, contribuyendo así a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado a través de la reducción de la probabilidad de repetición de eventos que deterioren la infraestructura reconstruida en virtud del mandato dado al Fondo en el Decreto 4819 de 2010 y el Conpes 3776 de 2013. Entre los principales logros de este periodo se destacan:

- **Vivienda:** 2.125 soluciones de viviendas entregadas a 44 poblaciones en 12 departamentos. Estas viviendas cuentan con estándares de construcción que garantizan la reducción del riesgo frente a eventos asociados al cambio climático.
- **Educación:** 15 sedes educativas entregadas en 14 poblaciones de nueve departamentos. La finalidad es que estas sedes sean abiertas a la comunidad y estén articuladas con el Deporte, Infancia, Cultura y Educación (estrategia DICE).
- **Agua y saneamiento básico:** 11 sistemas de acueducto y alcantarillado entregados en 10 poblaciones de seis departamentos del país.
- **Salud:** Seis Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) entregadas a seis poblaciones del país en dos departamentos.
- **Medio ambiente:** dos radares y 55 estaciones hidrometeorológicas entregadas, logrando fortalecer los procesos de ordenamiento ambiental del territorio.

La tabla 17 presenta el avance acumulado de las entregas del Fondo para los siete sectores de intervención, con corte a abril de 2019.

Tabla 17. Avance sectores Fondo Adaptación, abril 2019

Sector/Macroproyecto	Meta financiada	Línea base 2011- ago 2018	Ejecución ago 2018 - abr 2019
Vivienda - Soluciones de vivienda	45.560	31.360	2.125
Educación - Sedes educativas	256	143	15
Salud - IPS	39	20	6
Sistemas de Acueducto	130	96	11
Sistemas de alcantarillado	98	83	
Estaciones hidrometeorológicas	457	402	55
POMCAS	60	46	46
Radares	3	0	2
Reactivación económica - proyectos	532	532	0
Transporte - sitios críticos	390	380	0

Fuente: elaboración propia, tomado de Fondo Adaptación, 2019

Es necesario mencionar las acciones realizadas para mitigar los efectos de la Ola Invernal en la zona del Río Fonce (Santander), focalizadas en la recuperación de la infraestructura y las áreas afectadas. Se incluyó la construcción de obras civiles y/o reforestación para el control de aguas superficiales y fenómenos de remoción en masa en municipios de la cuenca del Río Fonce (Encino, Coromoro, Charalá, Ocamonte, Onzaga, San Joaquín, Curití, Aratoca, Pinchote, y Barichara).

Durante agosto del 2018 y abril del 2019 se finalizaron cinco obras de mitigación del riesgo en Santander: i). Estabilización mediante obras civiles y reforestación de deslizamiento de la vereda Morario, en el municipio de Ocamonte; ii). Deslizamiento del casco urbano de Ocamonte; iii). Deslizamiento en el km 2 vía Tinavita a Ganivita, en el municipio de Onzaga; iv). Protección del estribo norte del puente vehicular en Quebrada Negra, en el municipio de Encino; y v). Construcción del puente colgante peatonal en la vereda la Cabuya, municipio de Encino, llegando a un avance del 95%.

4.3.1. Obras multisectoriales y multiregionales

Adicionalmente, la intervención integral que ha realizado el Fondo Adaptación mediante la ejecución

de obras multisectoriales y en multiregionales es una prueba de que el país viene encaminando los esfuerzos para anticiparse y lograr reducir los impactos fiscales. Prueba de ello son los Macroproyectos Canal del Dique, la Mojana, Jarillón de Cali y Gramalote que viene ejecutando, la entidad, de forma integral.

a) Macroproyecto Canal de Dique: una Oportunidad de Transformación y Desarrollo

El Fondo ha adelantado la primera fase del proyecto que contempla la construcción de obras preventivas para la mitigación del riesgo de inundación. Entre agosto del 2018 y abril del 2019 se han entregado el reforzamiento del Centro Poblado de Higueretal (San Cristobal, Bolívar) y en el punto Crítico Dique Polonia (Manatí, Atlántico). Con estas entregas el avance del macroproyecto alcanza el 97,4%.

Los impactos positivos de los diques de protección que mitigan el riesgo de nuevas inundaciones se han calculado en un ahorro de \$6,42 por cada peso invertido. Esto se traduce en un ahorro fiscal para el Estado, entendiendo además que el diseño de obras como ésta cuenta con un periodo de retorno de hasta 100 años.

b) Macroproyecto la Mojana: infraestructura más segura y sostenible

Se ha realizado la restauración de hectáreas de humedal, de modo que, al evitar la degradación de estos ecosistemas, se conservan los servicios ecosistémicos, los cuales están avaluados en USD 53.484/ha año de acuerdo con el informe técnico de Ramsar (De Groot, et al., 2007). Gracias a estas obras de mitigación, se espera una menor inversión en atención al desastre y en ayuda económica a familias sin empleo, gracias al fortalecimiento y reactivación de la zona.

Adicionalmente, para dar un impulso al desarrollo productivo sostenible de esta región, se han entregado insumos a los beneficiarios del proyecto destinados a la siembra de pastos, maíz, arroz, así como para dar inicio a la construcción de pjaras y galpones con asistencia técnica y acompañamiento permanente. Estas acciones están contribuyendo a la reactivación de los sistemas productivos de la zona: Achí, Magangué y San Jacinto (Bolívar); Caimito, San Benito Abad, Majagual, San Marcos, Sucre y Guaranda (Sucre); Ayapel (Córdoba); y Nechí (Antioquia).

c) Macroproyecto Jarillón de Cali; reducción del riesgo integral y sostenible para el distrito de Agua Blanca

El objetivo de esta intervención es beneficiar alrededor de 900.000 habitantes en la ciudad de Cali y el corregimiento de Navarro, por medio de labores de reforzamiento de infraestructura y reasentamiento por riesgo de inundaciones que se puedan presentar como consecuencia del desbordamiento del río Cauca y la ruptura del Jarillón en la zona de Aguablanca. Esta obra de mitigación del riesgo de desastres ha generado importantes impactos frente al reforzamiento y estabilización del Jarillón, así como en la recuperación de la población afectada y el aumento en las probabilidades de preservación de vidas humanas.

Se ha acelerado el desarrollo de este macroproyecto, destrabando los diferentes frentes de obra que estaban contratados pero que presentaban dificultad en su ejecución y entregando 142 Viviendas de Interés Prioritario (VIP) en Molinos, Pizamos y Torres de la Paz. El avance de ejecución para el caso de *Jarillón de Cali* se incrementó en cerca de 10 puntos porcentuales entre agosto de 2018 y abril de 2019, llegando al 45,9%.

d) Macroproyecto Gramalote: un ejemplo de reasentamiento para el mundo

Este Macroproyecto genera importantes beneficios que demuestran nuevamente el criterio de reducción de la vulnerabilidad fiscal. Se ha calculado que, por cada peso que costó la tragedia para los habitantes del municipio, se ha recibido un beneficio de \$2,7 (valor promedio de lo invertido frente al costo para el periodo 2011-2020).

En este macroproyecto, ya cerca de terminar, se han acelerado las entregas y culminado los productos. En efecto, se han entregado 171 viviendas, además de la estación de policía, la plaza de mercado y el colegio. El Macroproyecto, con corte a abril de 2019, cuenta con un avance del 91,4%.

4.4. Política Cafetera

La política cafetera del gobierno se construyó sobre los importantes avances registrados en Colombia en materia de aumento de la productividad, convirtiendo la innovación, renovación y tecnificación en los ejes de una caficultura sostenible y competitiva hacia adelante. Adicionalmente, reconociendo la vulnerabilidad frente al comportamiento de los precios y la creciente inestabilidad del clima, la política cafetera también ha priorizado la gestión de riesgos en estos frentes.

En esa línea, en los meses de agosto y septiembre de 2018 se dio una caída de los precios en la bolsa de Nueva York, lo que llevó de forma rápida a establecer el Incentivo Gubernamental para la Equidad Cafetera (IGEC) con un aporte de \$100 mil millones del Presupuesto General de la Nación.

Teniendo en cuenta que la situación del precio interno se volvió a tornar difícil a principios de 2019, en abril el Gobierno implementó un paquete de ayudas para aliviar la situación de los cafeteros en tres frentes:

En primer lugar, se puso en marcha de nuevo el IGEC para 2019 reconociendo un mayor apoyo por carga producida (pasando de \$25 mil a \$30 mil por carga el apoyo máximo) y aumentando el disparador del programa de \$700 mil a \$715 mil por carga. Para financiarlo, como complemento a los \$95,5 mil millones que no se ejecutaron en 2018, el Presupuesto General de la Nación realizó otro aporte por \$108 mil millones para un total de \$203 mil millones disponibles para cubrir con el programa la totalidad de la cosecha del año.

Con corte al 15 de mayo de 2019, el programa IGEC ha recibido solicitudes de apoyo de 70.500 caficultores de todo el país por un monto cercano a \$4.500 millones, los cuales se vienen desembolsando por parte de la Federación Nacional de Cafeteros, operador del programa.

En segundo lugar, con el fin de aliviar los costos de producción y garantizar una caficultura renovada, el Gobierno nacional aportó \$38 mil millones al programa de Renovación de Cafetales 2019, que sumados a los \$12,5 mil millones con los que ya contaba el Fondo Nacional del Café para tal fin, totalizan una bolsa de \$50,5 mil millones. Con estos recursos se espera incentivar la renovación de 45 mil hectáreas de café (50% de la meta de renovación del año). El programa entregará un apoyo en fertilizantes equivalente a \$1 millón por hectárea renovada, lo que permitirá cubrir el 100% del costo de fertilización de estas áreas. Adicionalmente, estos recursos beneficiarán en mayor medida a los pequeños productores, quienes recibirán un apoyo adicional por árbol renovado frente a los cafeteros medianos y grandes (\$220 vs. \$180 por árbol renovado).

Finalmente, el paquete de ayudas incluye alivios a las deudas de los caficultores a través del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. De una parte, se aprobó la extensión por 2 años adicionales del período de gracia y 2 años adicionales en el plazo total para pagar las obligaciones a los 21 mil cafeteros que hoy en día tienen obligaciones en el FONSA. Adicionalmente, se destinaron \$14 mil millones para otorgar alivios a nuevos cafeteros pequeños y medianos a través del FONSA.

Como complemento, el Banco Agrario de Colombia inició brigadas de normalización y reformulación para los créditos que tengan moras inferiores a los 60 días.

En cuanto a las medidas de mediano y largo plazo, el gobierno ha apoyado decididamente la creación del Fondo de Estabilización de Precios del Café. El Plan Nacional de Desarrollo, en su artículo 226 establece la creación del Fondo. Mediante un trabajo articulado, se formalizó dicha disposición a través de la Ley 1969 del 11 de julio de 2019 por medio de la cual se crea dicho fondo con el fin de adoptar los mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de café colombiano.

Por otro lado, es necesario avanzar en una política integral de reducción de costos de producción que aumente la eficiencia y rentabilidad de la caficultura. Dentro de la estructura de costos de producción del café, muy especialmente en el caso colombiano, la mano de obra tiene un peso muy importante, lo que exige alinear todos los esfuerzos en la dirección de aumentar su productividad y reducir sus costos.

En este frente, desde el Gobierno venimos apoyando el trámite del proyecto de ley por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la dignificación del trabajo de la población rural en Colombia y el establecimiento de un piso de protección social mínimo.

Como avance en esta materia, en el Plan Nacional de Desarrollo se incluyó un artículo (Artículo 193) para garantizar a la mayoría de pequeños caficultores que tienen ingresos inferiores a 1 salario mínimo, un piso mínimo de protección social para atender sus necesidades en materia de salud, riesgos asociados con su trabajo y un apoyo para la vejez.

Gracias al aumento de la productividad a cerca de 19,3 sacos por hectárea, por quinto año consecutivo se espera una producción cercana a los 14 millones de sacos en 2019 y exportaciones cercanas a los 13 millones de sacos. En lo corrido de 2019 hasta abril se han producido 4,35 millones de sacos (2,2% más que en el mismo período de 2018). En cuanto a las exportaciones, en lo corrido de 2019 hasta abril se han exportado 4,46 millones de sacos (8,5% más que en el mismo período de 2018).

CAPÍTULO 5

Apoyo a la labor legislativa

5.1. Principales leyes aprobadas en la legislatura 2018 – 2019

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con sus funciones, realiza seguimiento permanente a los Proyectos de Ley y de Actos Legislativos que cursan en el Congreso de la República³⁶, con el fin de emitir su concepto sobre aquellos que impliquen gasto público, comprometan la política macroeconómica, fiscal o involucren temas relacionados con las funciones de la Cartera. Esta función es adelantada a través de la Oficina Asesora de Jurídica con el apoyo de las diferentes áreas técnicas que conforman la estructura orgánica de la entidad.

En esta última legislatura de sesiones del Congreso de la República instalado para el periodo 2018-2019, se destaca la aprobación y sanción presidencial de algunos proyectos de ley que contaron con la iniciativa de este Ministerio, los cuales se relacionan a continuación:

5.1.1. Ley 1955 de 2019 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

Trámite surtido en el Congreso de la República

El día 6 de febrero de 2019, el Gobierno nacional, por medio del Ministro de Hacienda y Crédito Público y la Directora del Departamento Nacional de Planeación, radicó en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 341 de la Constitución Política y con el cumplimiento de todos los requisitos

.....
36 Decreto 4712 de 2008 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”. Artículo 6°. Despacho del Ministro. Son funciones del Despacho del Ministro además de las establecidas en la Constitución Política y en el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, las siguientes: (...) 38. Hacer el seguimiento a la presentación, estudio, discusión y trámite de los proyectos de ley y de actos legislativos en el Congreso de la República.

- » **Fotografía superior:** El Congreso de la República aprobó la Ley de Financiamiento (1943 de 2018) y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (1955 de 2019).
- » **Fotografía inferior:** Actualmente se discute el Acto Legislativo para la reforma al Sistema General de Regalías.

exigidos por la Ley 152 de 1994 *“Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”*.

Radicado el Proyecto de Ley en el Congreso de la República, se realizó una socialización del mismo con los ciudadanos y los miembros de las Comisiones Económicas del Congreso de la República. El Gobierno nacional presentó y explicó oficialmente la orientación de la política pública manifestada en las principales propuestas de la iniciativa en las sesiones conjuntas de las Comisiones Económicas que se celebraron los días 19 y 20 de febrero de 2019. Posteriormente, entre el 25 de febrero y el 15 de marzo de 2019 se realizaron foros ciudadanos en distintas regiones para la socialización del Proyecto de Ley, a los cuales asistieron Congresistas de distintos partidos, miembros del Gobierno nacional y ciudadanos de todo el país. Los foros se celebraron en Bucaramanga, Medellín, Ibagué, Pasto, Neiva, San Andrés, Bogotá y Cali.

Así mismo, los ponentes y coordinadores ponentes crearon cuatro subcomisiones para discutir a fondo los distintos artículos y proposiciones del Proyecto de Ley. En este sentido, se crearon las subcomisiones de Emprendimiento, Equidad, Legalidad y Económica, las cuales sesionaron los días 26 y 27 de febrero y 4, 5 y 6 de marzo de 2019 en las instalaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Posteriormente, los ponentes y coordinadores ponentes se reunieron los días 11, 12, 13, 14, 18 y 19 de marzo de 2019, con el fin de enriquecer el debate, estudiar las proposiciones presentadas y revisar las propuestas en conjunto con los ministerios y las entidades del Gobierno nacional.

Con base en los foros regionales, las reuniones de subcomisiones, las proposiciones presentadas y las sesiones de coordinadores y ponentes, el día 20 de marzo de 2019 se radicó la ponencia positiva para primer debate sobre el Proyecto de Ley.

El 20, 21 y 22 de marzo se llevó a cabo el primer debate en las Comisiones Terceras y Cuartas Conjuntas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. En consecuencia, el día 22 de marzo se aprobó por las comisiones conjuntas el articulado de la ponencia mayoritaria en cinco bloques.

Los días 3, 4, 8, 9, 10, 11, 23 y 24 de abril se realizaron reuniones de Coordinadores y Ponentes, en las cuales se enriqueció el debate con el Gobierno nacional y se realizaron algunos ajustes al texto aprobado en las comisiones. Es así como el día 26 de abril de 2019 se radicarón las ponencias para segundo y cuarto debate en plenarias, con su correspondiente pliego de modificaciones y las justificaciones al mismo. Este texto fue discutido por el Congreso de la República los días 30 de abril, 1 y 2 de mayo. Después de surtirse la discusión, el día 2 de mayo de 2019 fue aprobado el proyecto de ley en segundo debate por las sesiones plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

El 25 de mayo de 2019, el texto aprobado fue sancionado por el Presidente de la República, Iván Duque Márquez, como Ley 1955 de 2019 *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 **“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”***”.

Contenido de la Ley 1955 de 2019

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” incorpora una visión de país tanto para el cuatrienio como para el largo plazo, que persigue impactos en una senda sostenible del crecimiento económico, generación de empleo, reducción de la pobreza, la desigualdad del ingreso y una mayor equidad de oportunidades. Es así como la ruta que traza el Plan y la que marca sus énfasis es la de la legalidad y el emprendimiento para el logro de la equidad.

La Ley cuenta con 336 artículos y con tres pactos fundamentales: (i) Pacto por la Legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia; (ii) Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, e incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos; y (iii) Pacto por la equidad: Política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados. Así mismo, la Ley estima una inversión total de **\$1.096,1 billones**, la cual será el motor de la reactivación económica y del cierre de brechas sociales en el cuatrienio 2018-2022.

Entre los artículos destacados se incluyen medidas de lucha contra la deforestación y políticas para la conservación de bosques; política pública del sector campesino; desarrollo de vías terciarias; política de protección y bienestar de animales domésticos y silvestres; mesa de equidad para la reducción de la pobreza extrema; líneas de crédito para inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación; fortalecimiento financiero y acceso a la educación superior; inclusión laboral para población joven del país; políticas de atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia; acceso preferente a la oferta del sector de inclusión social; estrategia sacúdete para el fomento de los talentos de los jóvenes; acompañamiento familiar y social en programas de vivienda gratuita; prevención de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes; estampilla para el bienestar del adulto mayor; creación del fondo para el buen vivir y la equidad de los pueblos indígenas; creación de trazadores presupuestales para la paz y para la mujer; interoperabilidad de las historias clínicas; protección al turista y a los usuarios de transporte aéreo; supresión de trámites para la modernización y eficiencia de la administración pública; atención prioritaria pacientes de regiones dispersas y de difícil acceso y; reconocimiento de títulos de educación superior entre otras medidas que buscan aumentar la legalidad y el emprendimiento para el logro de la equidad.

5.1.2. Ley 1943 de 2018 “por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”

Con la citada Ley se buscó crear fuentes de financiamiento adicionales con el fin de sustentar las necesidades de gasto que enfrenta el país y aumentar el crecimiento económico y la progresividad, para lograr un recaudo, una ejecución y una distribución eficientes de los recursos del país.

Particularmente, las disposiciones contenidas en la Ley 1943 de 2018 buscaron conseguir principalmente dos objetivos esenciales en la coyuntura actual que experimentaba la economía colombiana en relación con las finanzas públicas: (i) incrementar el recaudo tributario con el fin de

asegurar recursos para financiar el gasto público destinado al cumplimiento de los compromisos que ha adquirido el Gobierno nacional; y (ii) incrementar la tasa de crecimiento sostenido de la economía en el mediano plazo, con el fin de superar la reducción que ha enfrentado en años recientes.

La Ley aprobada incluye varias medidas para reactivar la economía, estableciendo un marco tributario que impulsa el crecimiento económico, haciéndole frente a la informalidad y a la baja productividad. Así mismo, la Ley no afecta a la clase media ni a la población más vulnerable del país, pues quienes tributarán más serán los ciudadanos del país que cuentan con más ingresos. Finalmente, la ley incluye varios mecanismos para aumentar la formalización y sancionar la evasión y la elusión.

Particularmente, la Ley contiene diversas medidas para lograr sus objetivos, entre las que se incluyen: reducción de la tarifa del impuesto sobre la renta para personas jurídicas de 33% a 30% en los próximos 4 años; creación del mecanismo de tributación SIMPLE a través del cual se facilita el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las micro y pequeñas empresas; incremento de la tarifa del impuesto de renta para las personas con ingresos mensuales mayores a **\$33 millones**; contribución del impuesto al patrimonio para personas naturales con patrimonios superiores a **\$5.000 millones**; impuesto a los dividendos superiores a **\$10,2 millones** a una tarifa marginal de 15%; incentivos de exención en el pago de renta para las nuevas empresas que inviertan más de **\$150 millones** en tres años y que generen nuevos empleos; deducción en el impuesto de renta de los gastos en IVA de la inversión en bienes de capital y en los pagos del Impuesto de Industria y Comercio; establecimiento de un impuesto al consumo de 2% a la venta de inmuebles no rurales de más de **918 millones** y; el mantenimiento del umbral de ingresos para definir los contribuyentes responsables de IVA; entre otras.



El Gobierno Nacional trabaja en propuesta de Ley de Crecimiento Limpio y Desarrollo Sostenible.

