

EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS EN COLOMBIA ¿REPARTO EQUITATIVO O PRIVILEGIO A PRODUCTORES?

BOLETÍN DE SEGUIMIENTO LEGISLATIVO
NO. 238 NOVIEMBRE DE 2014



HOJA DE VIDA DEL PROYECTO DE LEY : REGALÍAS PARTIDO DE LA U

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Contribuir al fortalecimiento institucional del Congreso colombiano, a través del establecimiento de canales de comunicación con la sociedad civil y el seguimiento, análisis y difusión de la actividad legislativa.

DESCRIPCIÓN

El Observatorio es un proyecto del Instituto de Ciencia Política (ICP) que desde el año 2003 genera canales de información entre el Congreso y la ciudadanía, aportando información y análisis completos, oportunos e independientes de la actividad del Congreso.

Del mismo modo, el proyecto ha creado espacios únicos de debate entre congresistas, otros tomadores de decisión y diversos sectores sociales, políticos, económicos, académicos y de la sociedad civil interesados en la actividad legislativa.

Número:

Proyecto de Acto Legislativo No. 14 de 2014 Senado, 173 de 2014 Cámara de Representantes.

Tipo de Proyecto:

Proyecto de Acto Legislativo.

Nombre Oficial:

“Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

Nombre Común:

Regalias-Partido de la U.

Fecha de Radicación:

5 de agosto de 2014

Estado Actual:

Publicada ponencia para tercer debate en el Senado de la República.

Autores:

Partido de la U: Carlos Enrique Soto, Milton Rodríguez Sarmiento, Óscar Mauricio Lizcano, Martín Emilio Morales, José David Name Cardozo, Ángel Custodio Cabrera, Maritza Martínez Aristizábal, Jimmy Chamorro Cruz, Manuel Enriquez Rosero, Bernardo Elías Vidal.

Ponentes:

Partido de la U: Roy Leonardo Barreras, Carlos Edward Osorio Aguiar; Centro Democrático: Jaime Amin Hernández, Santiago Valencia González; Partido Conservador: Hernán Andrade Serrano, Juan Carlos García Gómez; Alianza Verde: Angélica Lozano, Claudia López Hernández; Polo Democrático Alternativo: Alexander López Maya; Opción Ciudadana: Doris Clemencia Vega; Partido Liberal: Miguel Ángel Pinto.

Objetivo:

Generar un punto de encuentro entre lo regional y lo nacional, que contribuya al país y construya vínculos positivos con la actividad petrolera. Para ello la reforma propone desmontar el OCAD, asignar recursos a municipios con puertos marítimos y fluviales que transporten estos recursos o sus derivados, redistribución de recursos, generar una participación directa en las regalías para municipios productores, priorización a comunidades indígenas en el Fondo de Compensación Regional.

Gacetas Asociadas:

398/14, 567/14, 583/14, 649/14, 722/14

HOJA DE VIDA DEL PROYECTO DE LEY: REGALÍAS CENTRO DEMOCRÁTICO

Número:

Proyecto de Acto Legislativo No. 26 de 2014 Cámara de Representantes.

Tipo de Proyecto:

Proyecto de Acto Legislativo.

Nombre Oficial:

“Por el cual se distribuyen los Recursos del Sistema General de Regalías y se modifica el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia.”

Nombre Común:

Regalías-Centro Democrático.

Fecha de Radicación:

20 de Julio de 2014.

Estado Actual:

en Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Autores:

Partido Centro Democrático: Alfredo Ramos Maya, María del Rosario Guerra, Honorio Henríquez, Nohora Stella Tovar, María Regina Zuluaga, Ciro Ramírez Cortés, Santiago Valencia González, Iván Duque Márquez, María Fernanda Cabal, Fernando Nicolás Araújo, Esperanza Pinzón de Jiménez, José Obdulio Gaviria, Tatiana Cabello Flores, Orlando Castañeda Serrano, Edward David Rodríguez, Hugo González Medina, Ernesto Macías Tovar, Fernando Sierra Ramos, Pierre García Jacquier, Susana Correa Borrero, Paloma Valencia Laserna, Thania Vega de Plazas, Johana Cháves García, Ana Mercedes Gómez Martínez, Federico Hoyos Salazar, Wilson Córdoba Mena, Alfredo Rangel Suárez, Margarita Restrepo Arango, Daniel Cabrales Castillo, Samuel Hoyos, Everth Bustamante, Jaime Amin Hernández, Álvaro Hernán Prada, Carlos Felipe Mejía, Paola Andrea Holguín, Carlos Cuero Valencia.

Ponentes:

Partido de la U: Albeiro Vanegas Osorio; Centro Democrático: Santiago Valencia González; Partido Conservador: Juan Carlos García Gómez; Partido Liberal: Miguel Ángel Pinto; Cambio Radical: Jorge Enrique Rozo Rodríguez; Alianza Verde: Angélica Lozano; Polo Democrático Alternativo: Germán Navas Talero; Opción Ciudadana: Fernando de la Peña Márquez; Movimiento Político Cien por Ciento por Colombia: José Rodolfo Pérez.

Objetivo:

Orientar recursos derivados de la actividad petrolera y minera, al desarrollo de las Entidades Territoriales, con el fin de mitigar los daños causados, especialmente a las zonas productoras, para ser invertidos en infraestructura vial y educación, saneamiento básico y medio ambiente.

Observaciones:

Acumulado en el Proyecto de Acto Legislativo 112/14 de Cámara, durante el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Gacetas Asociadas:

378/14, 645/14

HOJA DE VIDA DEL PROYECTO DE LEY: REGALÍAS-PARTIDO LIBERAL Y OTROS.

Número:

Proyecto de Acto Legislativo No. 112 de 2014 Cámara de Representantes.

Tipo de Proyecto:

Proyecto de Acto Legislativo.

Nombre Oficial:

“Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de las Regalías y Compensaciones.”

Nombre Común:

Regalías-Partido Liberal y otros.

Fecha de Radicación:

23 de septiembre de 2014.

Estado Actual:

Publicado.

Autores:

Partido Liberal: Ángel Antonio Villamil Benavides, Flora Perdomo Andrade, Jorge Camilo Abril Tarache, Pedro Jesús Orjuela Gómez; Autoridades Indígenas de Colombia AICO: Antenor Durán Carrillo.

Objetivo:

Generar un punto de encuentro entre lo Regional y lo Nacional, para lo cual se reforman cinco aspectos fundamentales: las asignaciones directas y la redistribución de los recursos del Sistema General de Regalías; la participación regional en la fiscalización; la participación directa de las regiones productoras en el fondo de ciencia y tecnología; la duración del Fondo de Compensación Regional; la desconstitucionalización de los OCAD.

Observaciones:

Acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 26 de 2014 de Cámara (Autoría del Centro Democrático), durante el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Gacetas Asociadas:

542/14

LA IMPORTANCIA DE LAS REGALÍAS PARA COLOMBIA: UNA INTRODUCCIÓN

Una de las principales necesidades de las sociedades contemporáneas es la planeación del uso racional y eficiente de sus recursos naturales, tanto renovables como no renovables. El asunto involucra una serie de decisiones, y en especial si el Estado intervendrá más o menos en el consumo de energía, los diseños urbanos y rurales, la disposición de servicios públicos, la protección de ecosistemas, entre muchos otros. En el caso colombiano, el asunto de las regalías es uno de los ejemplos más claros de este debate: actores desde el gobierno central y las regiones discuten permanentemente cómo planear la explotación de recursos minero-energéticos, pero en especial, cómo distribuir e invertir las ganancias que de ella se derivan.

Se entiende por regalía a la contraprestación económica que reciben los Estados por la explotación de un recurso natural no renovable, cuya producción se agota con el paso del tiempo, de tal manera que se constituyen en un importante pero limitado beneficio económico para la Nación y sus entidades territoriales. Colombia se encuentra, desde hace varios años, en un buen momento de su producción minero-energética, lo que le da la oportunidad de aprovechar la riqueza en petróleo, hidrocarburos, níquel y otros para atender situaciones económicas y sociales específicas, así como para la inversión pública en general.

En ese contexto, preguntar para qué exactamente usar las regalías y cómo distribuirlas suscita un álgido debate. Para responder hay que tener en cuenta que este tipo de explotación no sólo trae consigo efectos positivos como la creación de empleos en los departamentos productores, sino que también implica desigualdades regionales, conflictos socio-ambientales y lo que en general ha sido denominado por algunos expertos como “la maldición de los recursos naturales”¹. A modo de ejemplo, cabe destacar que en 2011 y 2012 el sector mineroenergético, con precios internacionales en sus máximos niveles históricos, venía captando más del 85% de la inversión extranjera directa en Colombia, ello a pesar de que creaba sólo 200 mil empleos. Éste es un síntoma típico de la “enfermedad holandesa”², aquel fenómeno que se deriva de grandes entradas de divisas y el aumento considerable de los precios internacionales de un recurso natural, generando dependencia, desacelerando el crecimiento de otros sectores económicos y debilitando la capacidad productiva del país.

Regalía (Del lat. reg/lis, regio)

• **Preeminencia, prerrogativa o excepción particular y privativa que en virtud de suprema potestad ejerce un soberano en su reino o Estado; p. ej., el batir moneda.**

• **Privilegio o excepción privativa o particular que alguien tiene en cualquier línea.**

• **Gajes o provechos que además de su sueldo perciben los empleados de algunas oficinas.**

• **Econ. Participación en los ingresos o cantidad fija que se paga al propietario de un derecho a cambio del permiso para ejercerlo.**

• **Am. Cen., Ant. y Col. regalo (-dádiva). (...)**

Real Academia de la Lengua Española

¹ Sanabria, Wilmer y Campo, Jacobo. Recursos naturales y crecimiento económico en Colombia: ¿maldición de los recursos? Universidad Católica de Colombia, Facultad de Economía. Documentos de trabajo No. 12, 2012.

² Gutiérrez Bedoya, Diego Felipe y Piraján, Jackeline. “Alerta por enfermedad holandesa en Colombia” en Un Periódico, octubre 13 de 2012.

INFOGRAFÍA NO. 1: PROYECCIÓN DE PRODUCCIÓN DEL SECTOR MINERO-ENERGÉTICO EN COLOMBIA (2010-2020)

TIPO DE RECURSO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var 2010 - 2020	Var anual
Petróleo (mbd)	785	915	950	1060	1091	1207	1283	1330	1337	1378	1378	76%	5,9%
Gas (mbde)	188	178	235	244	244	250	250	250	250	250	250	33%	3,3%
Subtotal Hidrocarb.	973	1093	1185	1304	1335	1457	1533	1580	1587	1628	1628	67%	5,4%
Carbón (millones Ton)	74	86	95	98	100	99	107	107	107	104	103	39%	3,5%
Níquel (miles Ton)	50	38	51	49	48	48	41	39	36	36	36	-28%	-2,2%
Oro (Ton)	54	56	60	54	54	54	54	54	54	54	54	0%	0,1%

Fuente: Clavijo, Sergio. Monto y Distribución de las Regalías de Colombia (¿Sabor de la mermelada? De-Rapidez o De-Mora!). Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) – Centro de Estudios Económicos, p. 4

INFOGRAFÍA NO. 2: PROYECCIÓN DE REGALÍAS DEL SECTOR MINERO-ENERGÉTICO EN COLOMBIA (\$ MILES DE MILLONES)

TIPO DE RECURSO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hidrocarburos	5490	8149	7212	7582	6944	7709	7771	7885	8043	8039	8029
Carbón	931	1112	1316	1192	1277	1443	1609	1699	1751	1766	1812
Níquel	174	189	282	199	194	211	196	189	183	181	181
Otros	129	155	282	167	171	192	198	204	210	216	223
Total	6724	9605	9092	9140	8596	9555	9774	9977	10187	10202	10245
(%PIB)	1,2%	1,6%	1,4%	1,3%	1,1%	1,2%	1,1%	1,1%	1,0%	0,9%	0,9%

Fuente: Clavijo, Sergio. Monto y Distribución de las Regalías de Colombia (¿Sabor de la mermelada? De-Rapidez o De-Mora!). Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) – Centro de Estudios Económicos, p. 5.

Pero la mencionada “maldición” hace referencia también a otras consecuencias como la corrupción en entidades administrativas, la contaminación intensiva del medio ambiente (terrenos, fuentes de agua, ecosistemas frágiles), la incapacidad de las entidades públicas para hacer cumplir la regulación existente y la tendencia a que las regiones productoras se conviertan en monoexportadoras, desatendiendo otros sectores industriales y generando una dependencia peligrosa frente a tendencias como del precio mundial de un recurso. Pese a esto, los departamentos productores demandan a la Nación –en Colombia dueña de los recursos del subsuelo– les otorgue gran parte de las regalías mientras poco se discute acerca de cómo contrarrestar los efectos negativos de esta dependencia.

A lo anterior se suma que este asunto pasa por el debate de la descentralización. En el fondo, la cuestión sobre cómo distribuir la riqueza colombiana proveniente de las regalías es también la controversia histórica de la descentralización versus la centralización en Colombia y la lucha por establecer quién maneja y recibe las regalías: por un lado, el Estado central, el cual puede dirigir el uso de las regalías con límites de inversión en sectores o con poca intervención en el gasto; y por otro, los departamentos y /o municipios productores o todos los entes territoriales por igual. Tales son los principales puntos de discusión.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN: EL CASO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

“(…) la descentralización en Alemania que se manifiesta especial pero no únicamente en el sistema Federal, no es el resultado de un acto de voluntad. Es en primer lugar, un regalo de nuestra historia y geografía que con experiencias buenas y malas se transformaba y se adaptaba (...) De la evolución de nuestro sistema resulta que no sirve simplemente para copiarlo (...) Puede eso ser cierto, servir, como cada experiencia, para ser adaptado y remodelado según las posibilidades y necesidades de otros países que desean cambiar un sistema centralista a algo más apropiado para y más cerca no para la gente.”

**Franz Freherr
von Mentzingen.**

**“Descentralización en
Alemania” en El reto de la
descentralización. CEJA-
IPD Pontificia Universidad**

El ya mencionado debate por la descentralización tiene una larga tradición en Colombia, causando muchas controversias a lo largo la historia del país. Desde la transición del período colonial a la configuración republicana independiente se desarrollaron fuertes disputas entre quienes preferían un estado central fuerte y aquellos que priorizaban autonomía de las regiones en Colombia. En efecto, el origen de los partidos políticos, algunas guerras del siglo XIX y constantes enfrentamientos entre importantes actores políticos de la época se desarrollaron en este sentido. Dos siglos después la discusión permanece y se adapta a los nuevos tiempos. La Colombia contemporánea discute cómo generar desarrollo en sus regiones luego de décadas de conflicto armado, de presencia inconsistente del Estado en el territorio y de desconexión entre el centro y la periferia, motivo por el cual las regalías son uno de los principales puntos de controversia. Para comprender mejor este debate e identificar buenas prácticas el ejercicio es la comparación. Uno de los países que tiene una organización estatal descentralizada exitosa –por supuesto no perfecta– es la República Federal de Alemania.

El caso alemán tiene profundas raíces en la “Kleinstaaterei” tradicional, es decir, la tendencia histórica de organizarse en pequeños estados en lugar de un estado grande y centralizado al estilo francés. Del mismo modo, el tardío nacimiento de la nación alemana (1871) en comparación con otros países europeos, es un factor relevante para que los alemanes conservaran esta tradición hasta hoy, dado que el actual Estado alemán está constituido por 16 departamentos (llamados Bundesländer) con amplios derechos y facultades. Adicionalmente, el sistema contemporáneo tiene una enorme influencia de las dolorosas lecciones aprendidas a partir del fracaso del primer intento de una democracia en Alemania: la República de Weimar entre 1919 y 1933, la cual terminó en la dictadura totalitaria de los nacionalsocialistas. Gracias a esto, el actual sistema de la República Federal de Alemania ésta caracterizado por una división clara de las ramas del poder público.

Otra característica, es la amplitud de las competencias de los departamentos y municipios que impone restricciones, pero también comparte algunas tareas estatales con el centro político que es Berlín. Los Länder, por ejemplo, están encargados de sus propias unidades policiales. Asimismo coordinan la política de educación, interviniendo desde el diseño de los planes de estudios hasta la gestión de las remuneraciones a los docentes. De igual manera, los funcionarios que trabajan en la administración departamental mantienen su propia normatividad, deciden sobre delicados asuntos como, por ejemplo, la exhibición de símbolos religiosos en colegios y le competen también decisiones sobre cultura y arte. A diferencia de Colombia, en donde las políticas de seguridad y educación están a cargo del Estado central, el modelo alemán permite que la administración nacional no se desborde con detalles que dificultan la implementación de las decisiones dada la distancia

de las diferentes regiones, y facilita al Gobierno federal la concentración en políticas de competencia general como la defensa nacional y las relaciones exteriores³, lo cual genera una administración más eficiente del país.

Sin embargo, este esquema también genera efectos negativos y problemas a resolver. Una desventaja del federalismo interestatal de la República Federal de Alemania puede verse por ejemplo, en que la educación descentralizada genera tantos niveles y planes de estudio como regiones. Lo anterior se traduce en que los modelos educativos son tan distintos que en ocasiones un diploma de un departamento no es válido ni homologable en otro. Del mismo modo, otra desventaja del sistema es que un ciudadano puede ser llamado hasta en cinco ocasiones a las urnas en un mismo año para los diferentes niveles (varias votaciones en lo distrital, federal, continental), así como para otros procesos de toma de decisión, motivo por el cual este tipo de sistema demanda un fuerte compromiso de la ciudadanía y su constante participación. Para el caso colombiano, estas ventajas y desventajas del modelo alemán son alertas que señalan una reflexión en torno a la cultura política, la diversidad poblacional, el sentido de pertenencia nacional, la relación con las instituciones democráticas y todo tipo de factores que pueden afectar positiva o negativamente los procesos de descentralización.



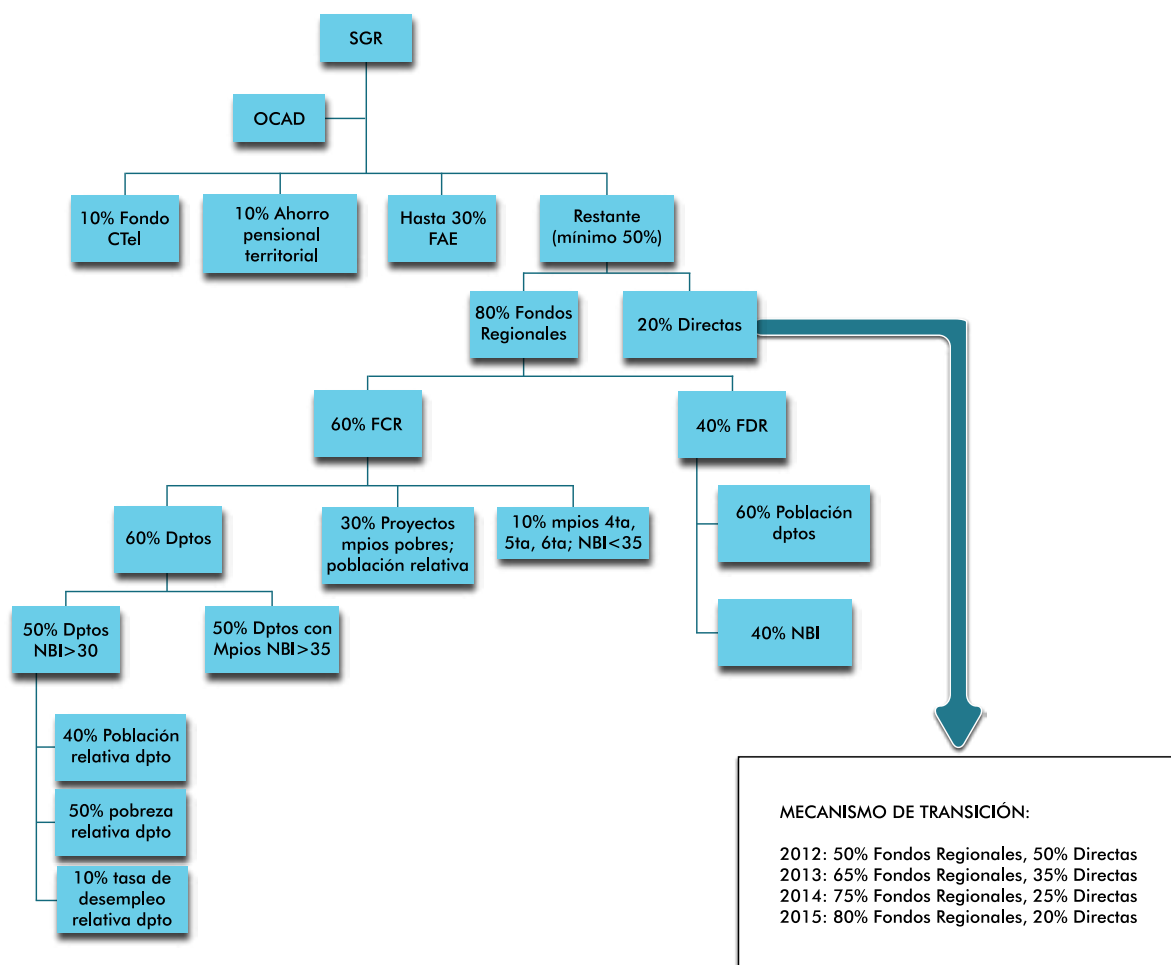
Fuente: Emabajada Alemania Bogotá - <http://www.bogota.diplo.de/>

³ Franz Freiherr von Mentzingen. “Descentralización en Alemania” en El reto de la descentralización. CEJA-IPD Pontificia Universidad Javeriana, p. 94

LA LEGISLACIÓN ACTUAL Y LAS RAZONES PARA REFORMAR NUEVAMENTE EL SISTEMA

Uno de los cambios más importantes de la economía colombiana⁴ en la última década es el crecimiento de la producción minero-energética. En efecto, las industrias del petróleo y el carbón duplicaron su producción entre 2002 y 2012, incrementando en 450 mil barriles diarios y 40 millones de toneladas al año respectivamente. En ese contexto de auge fue aprobada la Ley 1530 de 2012 como parte de la iniciativa del Gobierno Nacional para reglamentar el sistema de regalías, creando además el Sistema General de Regalías (SGR) para reorientar el manejo de los recursos del sector minero y petrolero en el país. La reforma apuntaba a solventar varias situaciones. En primer lugar, buscaba centralizar el manejo de estos recursos, con el argumento de hacer frente a la corrupción existente en el manejo de las regalías en muchos departamentos. La escasa infraestructura y capacidad institucional en las regiones y la debilidad operativa de los entes de control, eran un contexto ideal que incentivaba la corrupción. Los entes territoriales no estaban preparados para administrar eficientemente los recursos.

INFOGRAFÍA NO. 3: COMPOSICIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS DE COLOMBIA



Siglas: SGR (Sistema General de Regalías), OCAD (Organismos Colegiados de Administración y Decisión), CTel (Fondo de ciencia, tecnología e innovación), FAE (Fondo de Ahorro y Estabilización), FCR (Fondo de compensación regional), FDR (Fondo de desarrollo regional), Deptos (Departamentos), NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas, índice).

Fuente: Bonet, Jaime; Urrego, Joaquín: El Sistema General de las Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual? Cartagena: Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Núm. 198, Enero 2014, p.9

⁴ Bonet, Jaime; Urrego, Joaquín: El Sistema General de las Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual? En: Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) Cartagena: Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Núm. 198, Enero 2014, p.1

En segundo lugar, la iniciativa buscaba implementar una política más centralista pero socioeconómicamente menos desigual. De este modo, la coordinación de las regalías pasó a manos del Estado central con el fin de diseñar un modelo de repartición de los recursos más equilibrado, que no privilegiara únicamente a las regiones que por azares de la geografía tienen en su territorio estos recursos y que atendiera más al reparto equitativo y a indicadores como el de las necesidades básicas insatisfechas. Lo anterior implicaba reducir los recursos de los departamentos productores y elevar las regalías de departamentos más pobres y con menos minerales para explotar.

Además de esto el Gobierno, aprovechando la bonanza minera y atendiendo las proyecciones positivas del Banco de la República sobre el precio internacional del petróleo, creó con la reforma un fondo para multiplicar los recursos destinados a proyectos en ciencia, tecnología e investigación en las regiones. También, bajo el prospecto de un aumento significativo de los precios internacionales y un crecimiento de la producción petrolera nacional estimada en más de un millón de barriles diarios, la reforma creó el “Fondo de Ahorro y Estabilización” (FAE)⁵ para asegurar un colchón que pudiera paliar en el futuro, los efectos negativos de una posible “enfermedad holandesa” en Colombia.

INFOGRAFÍA NO. 4: ¿QUÉ MEJORÓ Y QUÉ EMPEORÓ CON LA REFORMA DE 2012?

¿QUÉ MEJORÓ EN 2012?

LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS

Se ha reconocido en varios escenarios que un avance del SGR es la distribución de las regalías entre todas las entidades territoriales, llegando a una cobertura nacional.

Anteriormente, los departamentos “no-productores” no recibían recursos por concepto de regalías o solo muy pocas.

EL AHORRO PARA EL FUTURO

El Fondo de Ahorro y Estabilización puede recibir dineros de hasta un 30% de los recursos del SGR al ser un mecanismo de ahorro para reducir la variabilidad de los recursos a través de los años, los cuales por su producción y precio externo son impredecibles. El FAE permitirá al SGR enfrentar apropiadamente cambios negativos en producción y precios.

¿QUE EMPEORÓ EN 2012?

AHORRO VS. NECESIDADES

Para septiembre de 2014 el FAE cuenta con un saldo acumulado de más de \$2.315 millones de dólares que equivalen a más de \$4 billones de pesos. Si bien el dinero fue concebido como un “colchón” para mantener la estabilidad macroeconómica y enfrentar una posible “enfermedad holandesa”, vale la pena cuestionarse que el FAE guarde tanto dinero en fondos extranjeros mientras existen en las regiones tantas urgencias y necesidades por atender, como los problemas de agua en el Magdalena y Casanare, o la mortandad infantil en La Guajira.

TRÁMITES Y SOSTENIBILIDAD

Los procedimientos y trámites de aprobación, a pesar de ser engorrosos y de atrasar la ejecución de los proyectos, no garantizan su calidad. Adicionalmente, no hay análisis permanente de la sostenibilidad de los proyectos; y los entes territoriales, especialmente aquellos que antes no recibieran regalías, no están en capacidad de garantizar recursos propios para los proyectos en el largo plazo.

⁵ Ministerio de Hacienda. Informe Mensual del Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías (FAE). Septiembre de 2014

LA EQUIDAD REGIONAL

Otro aspecto positivo del SGR es que a partir de su implementación se ha conseguido mayor equidad territorial, ello en tanto que se logra una asignación per cápita mayor en aquellos territorios con cifras muy altas de pobreza relativa. Es decir, las regalías de Colombia en general hoy sí son usadas para mejorar el nivel de vida en toda Colombia.

FALLAS EN CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN

Aunque los recursos del Fondo de Ciencia y Tecnología e Innovación se distribuyen por criterios de pobreza, su ejecución no ha sido la más adecuada, pues los departamentos que acceden a estos ingresos son aquellos que cuentan con un mayor desarrollo económico. Aunque en el nivel agregado el SGR se está distribuyendo por Necesidades básicas insatisfechas (NBI) en el nivel municipal la distribución de las regalías no funciona siempre con criterios técnicos como el NBI.

CIERTO GRADO DE PLANEACIÓN

El SGR ha implicado para las entidades territoriales cierto grado de aprendizaje en materia de planeación y diseño estratégico de proyectos. Si bien persisten fallas como por ejemplo en el monitoreo a la ejecución o en el fortalecimiento de las capacidades municipales, la planeación es un avance en este sentido.

FALLAS EN IMPACTO Y MONITOREO

El sistema no ha conseguido cambiar el tipo de proyectos que se financian con las regalías. La infraestructura sigue siendo la más recurrente, con proyectos cuyo impacto no es claro, con sostenibilidad incierta y monitoreo y seguimiento insuficientes. Acabar con los proyectos de estas características, denominados "elefantes blancos" fue una de las causas de la reforma al sistema y de la creación del SGR.

Fuente: Bonet, Jaime; Urrego, Joaquín: El Sistema General de las Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual? En: Banco de la República – Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) Cartagena: Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Núm. 198, Enero 2014.

Pese a las buenas intenciones y avances en materia de equidad en la distribución de los recursos, las fallas en la ejecución y sostenibilidad (ver infografía No.4) así como el descontento de los departamentos y municipios productores han llevado a que en el Congreso de la República se reciban permanentemente propuestas para reformar el SGR. Pero estas iniciativas no provienen solo de la oposición de partidos como el Centro Democrático, pues miembros de la Unidad Nacional también han presentado proyectos de ley en este sentido, orientados por las demandas desde las regiones.

¿QUÉ PROPONEN LOS DIFERENTES PROYECTOS ?

A continuación se analizarán tres proyectos de Acto Legislativo⁷, uno del Centro Democrático, otro del Partido de la U y otro del Partido Liberal. Mientras la iniciativa del Partido del Presidente Santos (Partido de la U) pretende realizar unos ajustes sencillos a la legislación actual, las otras propuestas buscan cambiar profundamente la última reglamentación y regresar tendencialmente al sistema anterior de 2012. Esto puede entenderse mejor a partir del origen de las propuestas. Por un lado, la iniciativa del Partido de la U viene del Senado y está basada en la idea de manejar las regalías como un tema nacional. Por otro lado, las otras propuestas vienen de la Cámara de Representantes y parten de una concepción más descentralizada que prioriza la perspectiva regional, especialmente la de los departamentos productores. Los autores de las propuestas del Partido Liberal y del Centro Democrático argumentan que las regalías también deberían ser usadas para disminuir los efectos negativos de la explotación de los recursos, como el impacto al medio ambiente, al desarrollo rural y a la infraestructura; al ser estos unos costos que sólo deben asumir los territorios en los que se realiza la explotación.

⁶ Es la medición de la pobreza en relación con el resto de las personas de la sociedad en la que se mide, y en general su ingreso promedio. Corresponde al grupo de personas que se encuentran en la porción inferior de la distribución del ingreso en un país o territorio determinado.

⁷ A diferencia de un Proyecto de Ley, el cual busca crear o modificar una ley, un proyecto de Acto Legislativo pretende reformar la Constitución Política o crear nuevos articulados en la misma.

INFOGRAFÍA NO. 5: DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE LAS REGALÍAS FRENTE A LAS PROPUESTAS DE REFORMA

DESTINACIÓN	LEGISLACIÓN ACTUAL (SGR)	PROPUESTA ACTO LEGISLATIVO PARTIDO DE LA U	PROPUESTA ACTO LEGISLATIVO CENTRO DEMOCRÁTICO	PROPUESTA ACTO LEGISLATIVO PARTIDO LIBERAL
Fondo de Ciencia y Tecnología e Innovación	10%	10%	10%	9,45%
Fondo de Ahorro Pensional Territorial	10%	10%	10%	9,45%
Fondo de Ahorro y Estabilización	Hasta 30%	Hasta 15%	Hasta 20%	Hasta 15%
Compensación Regional y Desarrollo Regional	40%	48,75%	40%	30,60%
Asignaciones Directas	10%	16,25%	20%	30%
Otros	0%	0%	0%	5,5%*
Fondo Nacional de Regalías	0%	0%	0%	0%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaborado por el Observatorio Legislativo a partir de la normatividad actual y los proyectos de acto legislativo analizados.
*5,5% correspondiente a 1,5% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; 0,5% para fiscalización de la exploración y explotación por parte de los Departamentos Productores; hasta el 2% para funcionamiento del Sistema General de Regalías; 0,5% para inversión de los municipios ribereños del río Grande de la Magdalena, incluidos los del Canal del Dique y demás corporaciones autónomas regionales; y hasta el 1% para financiación del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación.

Lo que propone el Partido de la U es, en primer lugar, que se incrementen los porcentajes de recursos destinados a los Fondos de Compensación Regional y Desarrollo Regional, así como de las asignaciones directas, disminuyendo el porcentaje máximo de ahorro en el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE). Busca además eliminar la figura de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) en las regiones productoras para la ejecución de los recursos del SGR, mientras en las regiones no productoras se conservaría la figura de los OCAD. Con relación a los recursos para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación se propone a Colciencias como el representante del Gobierno Nacional en el OCAD que administra los recursos en esta materia, no podrá delegar su participación y se realizará con criterios de interés nacional y equidad regional.

Si bien las iniciativas comparten la idea de disminuir el porcentaje máximo del FAE y aumentar las asignaciones directas, los partidos Centro Democrático y Liberal proponen cambios más drásticos con respecto al proyecto del Partido de la U. Mientras el uribismo⁸ propone aumentar las asignaciones directas para los departamentos al 20%, el Liberalismo propone extenderlo aún más, hasta el 30%. Otra diferencia es su recomendación con respecto a la Compensación Regional y Desarrollo Regional. El Partido del Presidente Juan Manuel Santos busca aumentar el porcentaje a 48,75% (hoy es de 40%) y las asignaciones directas al 16,25% (actualmente en 10%). Los autores del Centro Democrático y del Partido Liberal en cambio proponen mantener los recursos de compensación en 40% (Centro Democrático) o disminuirlos a 30,60% (Partido Liberal), pues priorizan las asignaciones directas duplicando (20% Centro Democrático) o triplicando (30% Partido Liberal) el porcentaje actual (10%).

⁸ Al ser el Centro Democrático la plataforma electoral del expresidente Álvaro Uribe Vélez, se le conoce también como el uribismo al interior del Congreso de la República, en donde el exmandatario obtuvo una curul en el Senado.

Cabe destacar que la propuesta del Partido Liberal hace especial énfasis en la fiscalización y seguimiento tanto de la explotación de los recursos como de la inversión del dinero. Para esto destina 5,5% de las regalías para garantizar que el SGR funcione bien: 1,5% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; 0,5% para fiscalización por parte de los departamentos Productores; hasta 2% para funcionamiento del SGR; 0,5% para inversión de los municipios ribereños del río Grande de la Magdalena; y hasta el 1% para financiación del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Estas funciones serán realizadas por el Ministerio de Minas y Energía, pero con participación regional en la fiscalización y una desconstitucionalización de los OCAD (no que desaparezcan, sino que no estén presentes en el texto constitucional y puedan adaptarse a los cambios de la economía y las necesidades del sistema).

Por su parte, el Centro Democrático ha estimado que uno de los principales problemas del actual sistema es el daño causado al ente territorial, el cual debe mitigarse y compensarse con inversión en infraestructura vial, educación, saneamiento básico y medio ambiente. De acuerdo con esto, buscan privilegiar a los productores sin afectar los ingresos de los no productores ni las partidas de los demás fondos. Los recursos provienen entonces de la disminución de los recursos de ahorro en el FAE, propuesta que comparten las tres iniciativas. Entre tanto, el Partido de la U señala que el control del sistema puede ser estricto y riguroso incluso si se ejerce sólo desde las autoridades judiciales, disciplinarias y fiscales sin necesidad del OCAD como órgano rector. Finalmente, el Partido Liberal hace énfasis en buscar un “punto de encuentro entre lo Regional y lo Nacional” dándole a los productores capacidad de seguimiento directo a la explotación de los recursos y una participación en las regalías directas de acuerdo también con su producción. Incluye también esta propuesta un criterio de priorización de la población indígena en el caso de los recursos provenientes del Fondo de Compensación Regional.

CONCLUSIONES/ RECOMENDACIONES

Un importante reto del Estado Colombiano ha sido establecer un sistema de distribución de recursos provenientes de la explotación minero-energética, que responda tanto a criterios de equidad y crecimiento nacional, como de desarrollo territorial, regional y/o rural sustentable. Aún más difícil resulta si se espera encontrar una fórmula que satisfaga a todos los actores involucrados y que a su vez genere un sistema eficiente, transparente y confiable, que responda a las exigencias del buen gobierno. Ahora bien, a los desafíos institucionales se suman los de percepción. El debate por las regalías es visto a menudo como un asunto de sumas y restas, en donde aumentar las partidas para el ahorro a futuro significa quitarle dinero al desarrollo regional.

Teniendo en cuenta lo anterior, y luego de una revisión de los proyectos en curso que buscan reformular el SGR en Colombia, el Instituto de Ciencia Política –a través de su Observatorio Legislativo– presenta un conjunto de recomendaciones no exhaustivas que permiten orientar el debate por las regalías y su distribución entre lo nacional y lo territorial.

“Los proyectos de minería... son los últimos proyectos que un legislador prudente, que desease incrementar la riqueza de su nación, elegiría para incentivar”

Adam Smith (1776)

- El primer problema a resolver en el SGR, debe ser el fortalecimiento del control social –con más participación ciudadana- y el monitoreo institucional, tanto de los entes de control como de las propias entidades del sistema, para garantizar cualquier inversión que se realice, bien sea en tecnología para un departamento no productor, o en infraestructura en un municipio minero. Si los dineros se invierten adecuadamente, las obras se realizan y se disminuye la corrupción se habrá conseguido mucho.

- Debe aprovecharse el auge minero-energético para invertir los recursos en estructuras sostenibles que garanticen la competitividad económica del país a futuro y mejoren la situación social de los grupos más vulnerables y de la población en general (atención en salud, calidad en educación, programas sostenibles en contra la pobreza). Los tres proyectos coinciden en ello, por lo cual proponen disminuir el porcentaje de ahorro en el FAE.

- Se debe establecer un equilibrio entre los criterios de equidad y compensación. El SGR ha avanzado en una asignación más equitativa a lo largo del territorio nacional; sin embargo, debe realizarse un esfuerzo para atender las demandas de los territorios productores, en especial en términos de la compensación y mitigación de las consecuencias socioeconómicas (como el aumento del costo de vida en la zona) y medioambientales negativas de la explotación. Del mismo modo, el Gobierno Nacional tiene el reto de seguir trabajando simultáneamente por los departamentos con mayores índices de pobreza (NBI).

- Promover el uso de herramientas como el Mapa Regalías, un sistema de información con datos desde 2012 para todos los proyectos financiados con recursos de regalías en el país, toda la producción de minerales e hidrocarburos y todos los ejercicios de fiscalización a la explotación e inversión. Esta iniciativa es una herramienta moderna que hoy lideran el SGR y el Departamento Nacional de Planeación (DANE) gracias al apoyo e iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Gracias a ella, todos los ciudadanos pueden monitorear en tiempo real las inversiones que se realizan en su municipio, además de contar con toda la información necesaria para participar y eventualmente denunciar irregularidades o abusos. El SGR debe entonces disponer no sólo de instancias institucionales para garantizar una buena administración, sino espacios para el aporte y participación de los ciudadanos.

- Se requiere invertir sabiamente los recursos derivados del “boom minero” para construir las bases de la competitividad económica del país y evitar la dependencia de las exportaciones no manufacturadas y los precios internacionales de minerales e hidrocarburos. Combatir la “pereza fiscal” de departamentos y municipios es un importante paso en este sentido.

- Una armónica relación entre lo nacional y las regiones en el país, con una explotación minero-energética responsable es posible. Para ello debe avanzarse simultáneamente en dos frentes: por un lado en el empoderamiento de las regiones tomando lecciones aprendidas del caso alemán; por otro, garantizando las capacidades institucionales de las entidades del orden nacional para realizar un acompañamiento técnico a las entidades territoriales y un monitoreo robusto frente a la implementación de los proyectos de inversión. Este es un proceso de largo plazo que debe iniciarse ya.



CRÉDITOS

Observatorio Legislativo
Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
Dirección General: Marcela Prieto Botero
Directora del Observatorio: Marcela Escandón Vega
Asistente de Investigación: Susana Hoyos Pinedo
Practicantes: Daniela Cuellar Londoño, Sebastián Nohra, Sören Borries
Edición General: Marcela Escandón Vega
Edición Formal: Andrés Molano Rojas
Redacción: Equipo Observatorio Legislativo
Diagramación : Diana Díaz y Edgar Barrera
Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Calle 70 N° 7A – 29, Bogotá D.C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, exts. 135 – 136 – 130, Fax 317 7989.
Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org