

Regalías y Gestión Pública, Una Relación Directamente Proporcional

Juan Manuel Bernal Rengifo

Asesor: Álvaro Eduardo Salazar



Trabajo de Grado Especialización en Economía Pública y Gestión Territorial

Pereira Risaralda

Junio del año 2018

Tabla de Contenidos

Resumen.....	p. 3
Palabras Clave.....	p. 3
Marco Conceptual.....	p. 4
Definición Palabras Clave.....	p. 4
Regalías y Gestión Pública, Una Relación Directamente Proporcional.....	p. 5
Gráfica Régimen Anterior.....	p. 10
Grafica Nuevo Régimen.....	p. 16
Marco Normativo.....	p. 24
Bibliografía.....	p. 25

Tema: Descentralización y Gestión Territorial

Resumen: La adjudicación de recursos de regalías a las diferentes regiones de Colombia ha sido un tema discutido en los últimos años y en mayor medida a partir de la expedición de la ley 1530 de 2012 mediante la cual se creó el Sistema General de Regalías, reforma motivada por la necesidad de promover una mejor distribución del recurso para generar equidad en las regiones y disminuir los índices de pobreza. Sin embargo, de acuerdo a lo que indican diferentes estudios y como lo muestra la ejecución y distribución de recursos de regalías en el territorio nacional, a la fecha no ha logrado cumplirse el objetivo pretendido con este sistema y continúa la distribución inequitativa de las regalías, lo que ha generado una inminente necesidad de diseñar mecanismos para lograr su efectividad.

Palabras Clave: Regalías, Inversión Extranjera Directa.

Abstract: The allocation of royalty resources to the different regions of Colombia has been a subject discussed in recent years and to a greater extent since the issuance of Law 1530 of 2012 by which the General System of Royalties was created, motivated reform for the need to promote a better distribution of the resource to generate equity in the regions and reduce poverty rates. However, according to what different studies indicate and as shown by the execution and distribution of royalties resources in the national territory, to date the objective pursued with this system has not been achieved and the inequitable distribution of royalties continues. which has generated an imminent need to design mechanisms to achieve its effectiveness.

Key Words: Regalías, Inversión Extranjera Directa.

Marco Conceptual

Regalías: son los ingresos que recibe el Estado como contraprestación de la extracción y comercialización de los recursos naturales no renovables , entre ellos: hidrocarburos, carbón, níquel, hierro, cobre, esmeraldas, oro, plata, platino, sal, calizas, yesos, arcillas, gravas y otros metales no metálicos.

Inversión Extranjera Directa: La Inversión Extranjera Directa (IED) es aquella que realizan personas naturales o jurídicas no residentes en el país donde se efectúa la inversión, la cual puede hacerse mediante la compra de acciones o participaciones de una empresa establecida o constituida en el país con ánimo de permanencia.

La IED puede darse también a través de contratos que generen la colaboración, concesión o servicios entre el inversionista y la empresa, así como mediante la adquisición de inmuebles en el país de destino de la inversión.

Estos aportes pueden hacerse directamente en divisas que posteriormente son convertidas en moneda local, o en especie, mediante la importación no reembolsable de bienes tangibles como maquinaria y equipos, o intangibles, como tecnología y patentes.

Royalties: are the revenues received by the State as consideration for the extraction and commercialization of non-renewable natural resources, including: hydrocarbons, coal, nickel, iron, copper, emeralds, gold, silver, platinum, salt, limestone, gypsum, clays, gravels and other non-metallic metals.

Foreign Direct Investment: is that carried out by natural or legal persons not resident in the country where the investment is made, which can be done through the purchase of shares or shares of a company established or incorporated in the country with the intention of remaining.

FDI can also occur through contracts that generate collaboration, concession or services between the investor and the company, as well as through the acquisition of real estate in the destination country of the investment.

These contributions can be made directly in currencies that are subsequently converted into local currency, or in kind, through the non-reimbursable importation of tangible goods such as machinery and equipment, or intangibles, such as technology and patents.

Regalías y Gestión Pública, Una Relación Directamente Proporcional

La adjudicación de recursos de regalías a las diferentes regiones de Colombia ha sido un tema discutido en los últimos años y en mayor medida a partir de la expedición de la ley 1530 de 2012 mediante la cual se creó el Sistema General de Regalías, reforma motivada por la necesidad de

promover una mejor distribución del recurso para generar equidad en las regiones y disminuir los índices de pobreza.

Las regalías son los ingresos que recibe el Estado como contraprestación de la extracción y comercialización de los recursos naturales no renovables, entre ellos: hidrocarburos, carbón, níquel, hierro, cobre, esmeraldas, oro, plata, platino, sal, calizas, yesos, arcillas, gravas y otros metales no metálicos (Departamento Nacional de Planeación), ya que como lo establece el artículo 332 de la Constitución Política de Colombia de 1991 “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables...” es interesante resaltar que las regalías son ingresos públicos pero que no tienen naturaleza tributaria porque no son imposiciones del Estado.

El crecimiento de la producción minera es uno de cambios más importantes que ha experimentado Colombia en los últimos quince años; la producción de petróleo se duplicó entre 2002 y 2012 pasando de 500.000 a 950.000 barriles diarios y la producción de carbón pasó de 40 millones de toneladas a 95 millones de toneladas al año. La razón principal de estas cifras ha sido el empeño del Estado colombiano desde comienzos del nuevo siglo en atraer capital extranjero al país, esfuerzo materializado en el Decreto 2080 de 2000 mediante el cual se flexibilizó la normativa de inversión extranjera directa y otros mecanismos posteriores como la ley 963 de 2005 con la que se pretendió brindar estabilidad jurídica al inversionista extranjero. Esta última norma determinó la posibilidad de aplicar ultractividad en la ley a los contratos de inversión que fueran suscritos, de manera que los inversionistas tendrían una garantía de estabilidad jurídica en la medida que durante el término de su vigencia se aplicarían las leyes vigentes al momento de su firma aun cuando estas fueran modificadas posteriormente. Todo lo anterior derivó en un

aumento significativo de las regalías que aporta este sector al país y que pasó de representar el 0.6% del PIB en 2002 al 1.66% en 2012.

A pesar de que la fuerza del sector de hidrocarburos ha disminuido en los últimos años debido a la baja del precio del barril de petróleo en el mundo, en Colombia sigue siendo representativa y ha continuado en alza como lo señala la Agencia Nacional de Hidrocarburos que afirma que el aporte económico del sector petrolero corresponde aproximadamente al 31% de los ingresos totales del país, el sector representa el 5.5% del PIB nacional, el sector representa aproximadamente el 30% de la Inversión Extranjera Directa de Colombia y El sector del Petróleo y sus derivados representa aproximadamente el 55% del total de las exportaciones del país (Agencia Nacional de Hidrocarburos. 2015).

Lo anterior permite afirmar que las regalías son de vital importancia para las finanzas públicas del Estado Colombiano, pero no solo han jugado un papel importante en la actualidad, sino que a través de la historia han sido relevantes para las finanzas públicas, así lo expresa la Constitución política de 1886 que estableció el principio de que el Estado es el propietario del subsuelo y, por ende, de los recursos naturales no renovables, lo que da origen al pago de regalías por parte de los explotadores de tales recursos. A principios del siglo XX el general Rafael Reyes exigió a los beneficiarios de la Concesión Barco y De Mares una regalía del 15% sobre el producido neto de hidrocarburos.

Posteriormente, la Ley 120 de 1919 (primer estatuto petrolero), dispuso en materia de regalías la división del territorio de la República en tres zonas, las cuales pagarían impuestos de explotación del producto bruto, de acuerdo con su distancia de la orilla del mar, así: 10% (a 200 kilómetros o menos), 8% (entre 200 y 400 kilómetros), y 6% (a más de 400 kilómetros). Después

surgió la Ley 37 de 1931 que estableció una tabla con un mayor número de rangos de porcentajes (2% al 11%) y distancias (de 0 a más de 900 kilómetros), de acuerdo con la situación de los yacimientos respecto a la orilla del mar.

En el Decreto 10 de 1950 se aumentan los beneficios nacionales en dos puntos porcentuales con respecto a la Ley 37 de 1931. A continuación se modificó el sistema de determinación de los porcentajes de regalías y se dividió el territorio nacional en dos grandes zonas: la oriental y la occidental; para llevar esto a cabo se tomó la cima de la Cordillera Oriental como parámetro principal. En el artículo 39 del Código de Petróleos se estipuló que las zonas ubicadas al este y suroeste de la cima de Cordillera Oriental pagarán el 11.5% del producto bruto explotado y, las zonas del resto del territorio nacional, incluyendo las aguas marítimas territoriales, el 14.5%.

Esta distribución de porcentajes replica la medida que se venía tomando desde la Ley 37 de 1931 de asignar mayores porcentajes de regalías a las áreas localizadas más cerca del mar; las situadas en el este y sureste de la Cordillera Oriental están más alejadas y el transporte del petróleo presenta mayores dificultades.

Después llegamos a la Constitución Política de 1991 y reiterando lo expresado en la constitución de 1886 los recursos de regalías debían invertirse fundamentalmente en los departamentos productores en donde los recursos naturales no renovables fueran explotados.

La distribución de las regalías y compensaciones que se realizaba según el régimen anterior de la ley 1530 de 2012, se encontraba estipulado en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 y se realizaba así: el 80% se destinaba para los departamentos y municipios productores y municipios portuarios, y el 20% para el Fondo Nacional de Regalías. Los recaudos de este fondo se dividían en el 15% para proyectos regionales de energización; el 15,5% para proyectos de entes

territoriales con fines exclusivos según el artículo 6 de la ley 756 de 2002; el 1% para gastos de funcionamiento del fondo, el 10% para la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena y el 58,5% restante se destinaban a proyectos a la promoción de la minería (15%), a la preservación del medio ambiente (30%); financiación de proyectos regionales (54%) y libre inversión (1%).

Las participaciones que tenían los departamentos productores de acuerdo al artículo 14 de la Ley 141 de 1994 debían ser utilizadas en proyectos de inversión prioritarios contemplados en el plan de desarrollo del departamento o en los planes de sus municipios, sin embargo si estas entidades no tenían una cobertura mínima establecida en el decreto 1747 de 1995 en indicadores de mortalidad infantil, salud, educación, agua potable y alcantarillado, se debían asignar el 50% de regalías para subsanar estas necesidades. Esa ley rigió durante veinte años sin que ningún municipio lograra las cuatro coberturas.

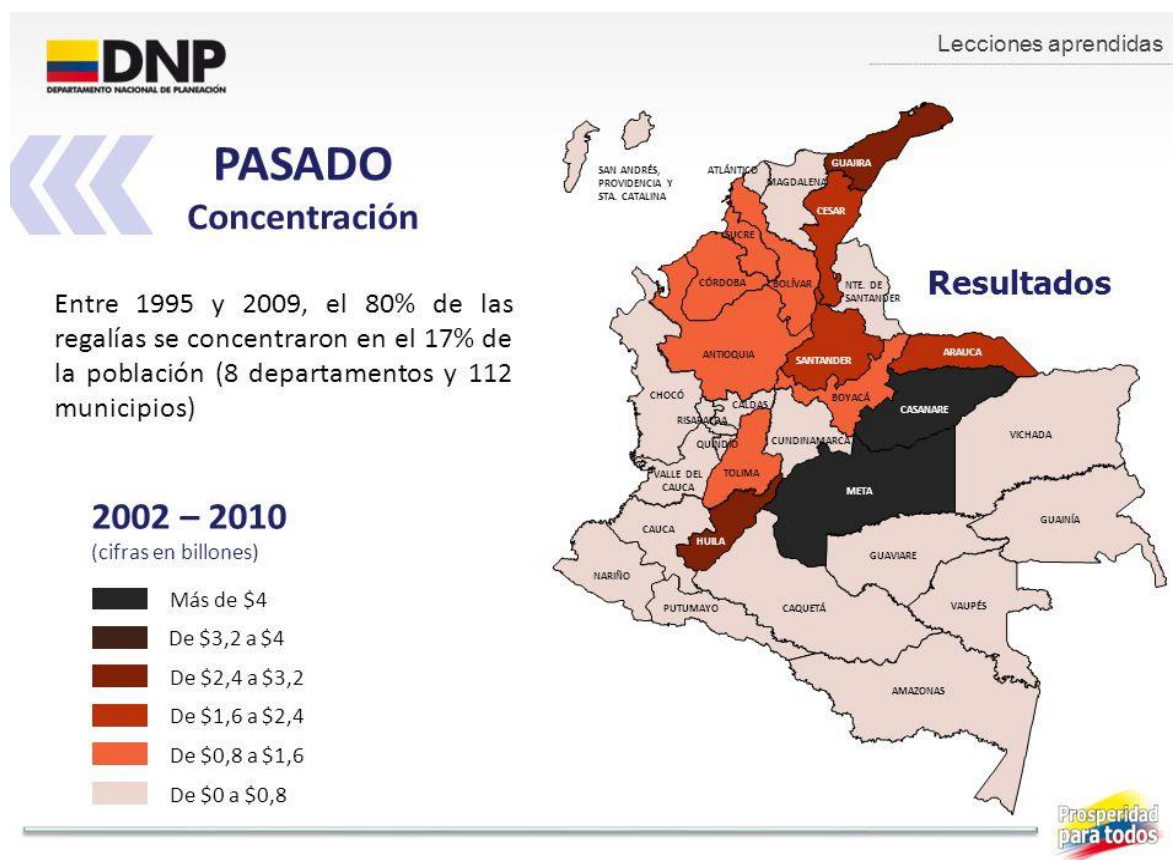
Y en lo que hace referencia a la utilización de las participaciones en las regalías de los municipios productores y portuarios, el artículo 15 de la misma ley establecía que estas se debían destinar a la inversión en proyectos de desarrollo municipal contemplados en el plan de desarrollo, estableciendo prioridad para aquellos dirigidos al saneamiento ambiental, construcción o ampliación de servicios públicos básicos esenciales en salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás necesidades básicas insatisfechas. Si las entidades municipales no alcanzaban coberturas mínimas establecidas en el decreto 1747 de 1995 de los mencionados servicios debían destinar el 80% de estos recursos para estos alcanzar estas coberturas.

Para el control y vigilancia de los recursos de regalías y los administrados por el Fondo Nacional de Regalías existía la Comisión Nacional de Regalías, comisión que se eliminó y liquidó mediante el decreto 149 de 2004, y después de ese momento el Departamento Nacional de Planeación asumió ese compromiso y a partir del 01 de enero de 2012 el Fondo Nacional de Regalías entró en liquidación (Art. 129 ley 1530 de 2002).

Esta forma de distribución generó a través de los años una gran inequidad frente al resto del país, pues los recursos de regalías se concentraron principalmente en siete departamentos: Arauca, Casanare, Guajira, Meta, Huila, Cesar y Santander que captaban el 70% del total de regalías, siendo aún más evidente la inequidad al encontrar que el 34% de las regalías se concentraron en Meta y Casanare durante el periodo de 2002 a 2012.

Esta distribución era considerada inequitativa si se estima que en estos territorios habitaban aproximadamente el 14% de la población del país, y es aún más evidente si tenemos en cuenta que en Casanare y Meta apenas reside el 2,7% de los colombianos. La concentración de los recursos de regalías la expresa la siguiente:

Gráfica del Régimen Anterior



Fuente: Departamento Nacional de Planeación concentración 2002-2010.

Ahora, sobre el manejo de los recursos Perry y Olivera (2009) encontraron que los departamentos productores en donde se concentraron las regalías mostraron un desempeño económico muy pobre, problemas de recaudo de rentas, corrupción e ineficacia en su utilización. Resultados semejantes encontraron Benavides et al. (2000), Gaviria et al. (2002), Hernández (2004), Pearce (2005), Gamarra (2005) y Bonet (2007). La inequidad en la distribución de las regalías y la poca eficiencia de los departamentos beneficiados en la ejecución de estos recursos fue el problema más importante que identificó el Estado colombiano, que se enfrentó a un problema de territorio y descentralización.

Como respuesta a esta situación el Estado reformó la manera de distribución de los recursos provenientes de las regalías y creó un nuevo modelo de gestión pública territorial a través de la ley 1530 de 2012 mediante la cual se creó el Sistema General de Regalías con el objetivo impulsar el crecimiento regional, aumentar la equidad entre las regiones, generar un ahorro para los periodos de menores ingresos, mantener el gasto público estable, incentivar que los recursos sean invertidos de forma que beneficien la población más pobre, generar conciencia que los recursos del subsuelo le pertenecen a todos los colombianos y que se deben utilizar para el crecimiento social y económico de todos los departamentos y municipios, disminuir los índices de pobreza y aumentar la competitividad mediante la distribución equitativa de los recursos de las regalías (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011).

La característica principal del nuevo Sistema General de Regalías es que los recursos provenientes del mismo solo pueden ser ejecutados cuando los entes territoriales formulen un proyecto que mejore las condiciones de vida de su población y que esté en concordancia con los planes de desarrollo territoriales, como lo establece el artículo 22 de la ley 1530 de 2012 *“Con los recursos del Sistema General de Regalías se podrán financiar proyectos de inversión y la estructuración de proyectos, como componentes de un proyecto de inversión o presentados en forma individual. Los proyectos de inversión podrán incluir las fases de operación y mantenimiento, siempre y cuando esté definido en los mismos el horizonte de realización. En todo caso, no podrán financiarse gastos permanentes”*.

El nuevo sistema general de regalías considera departamento productor aquel que reciba ingresos por concepto de regalías y compensaciones superiores al 3% del total de las regalías a título de asignaciones directas recibidas por todos los 10 departamentos del país. Y municipio

productor si recibe el 1% del total de regalías y compensaciones de todos los municipios del país, por asignaciones directas.

El título II de la ley en mención, estable que los órganos del sistema son: la Comisión Rectora, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Minas y Energías, El Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología e Innovación (Colciencias), los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD)

La Comisión Rectora, define la política del sistema, evalúa y dicta la regulación de carácter administrativo, está conformada por el director del DNP, el Ministro de Minas y Energías, el Ministro de Hacienda, dos gobernadores de departamentos productores, dos alcaldes de municipios productores, un senador y un representante a la Cámara, estos últimos tendrán voz pero no voto en las reuniones de la comisión.

Los Órganos colegiados de administración y decisión (OCAD), determinan que proyectos de inversión se financian con recursos del sistema y designan el ejecutor que será de naturaleza pública, a sus reuniones deberán asistir dos senadores y dos representantes, así como un representante de las comunidades negra, afrocolombiana, raizales y palenqueras y uno de las comunidades indígenas, con voz y sin voto.

El Ministerio de Minas y Energía por su parte, debe suministrar a través de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería las proyecciones de ingresos del sistema para elaborar el plan de recursos, determinar las asignaciones directas entre sus beneficiarios, fiscalizar la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, realizar actividades de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo. Mientras que el Ministerio de Hacienda y Crédito debe consolidar, asignar, administrar y girar los recursos a sus beneficiarios,

destinatarios y administradores conforme lo estipula el artículo 361 y la ley en mención, así como también formula el proyecto de presupuesto del sistema, para el concepto de la Comisión Rectora y posterior presentación al congreso y elabora los estados financieros del sistema general de regalías.

Para ejercer control en los ingresos y distribución de los recursos provenientes de las regalías, el Sistema General de Regalías establece el ciclo de generación de regalías y compensaciones, el cual incluye seis actividades. Este ciclo comienza con la fiscalización que consiste en el control a la exploración, explotación, determinación de volúmenes de producción y buenas prácticas ambientales, en segunda instancia encontramos la liquidación que tiene que ver con el cálculo de las regalías y compensaciones teniendo en cuenta variables como niveles de producción, precios base y tasa representativa del mercado, esta actividad es responsabilidad del Ministerio de Minas y Energías, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería.

Después se hace el recaudo, ingreso de las regalías y compensaciones liquidadas y pagadas al Estado por las Agencias de Hidrocarburos y de Minería, después la transferencia que es el giro de los recursos a la cuenta del Sistema General de Regalías a cargo de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, luego el Departamento Nacional de Planeación aplica los porcentajes de distribución establecidos por la constitución política y la ley 1530 de 2012 y por último se giran los recursos a los beneficiarios del sistema.

Con los recursos del Sistema General de Regalías se pueden financiar proyectos de inversión, los cuales deben estar alineados con el plan nacional de desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Cualquier persona, ya sea natural o jurídica, pública o privada, puede hacer la presentación de un proyecto ante la entidad territorial, para que esta a su vez la presente

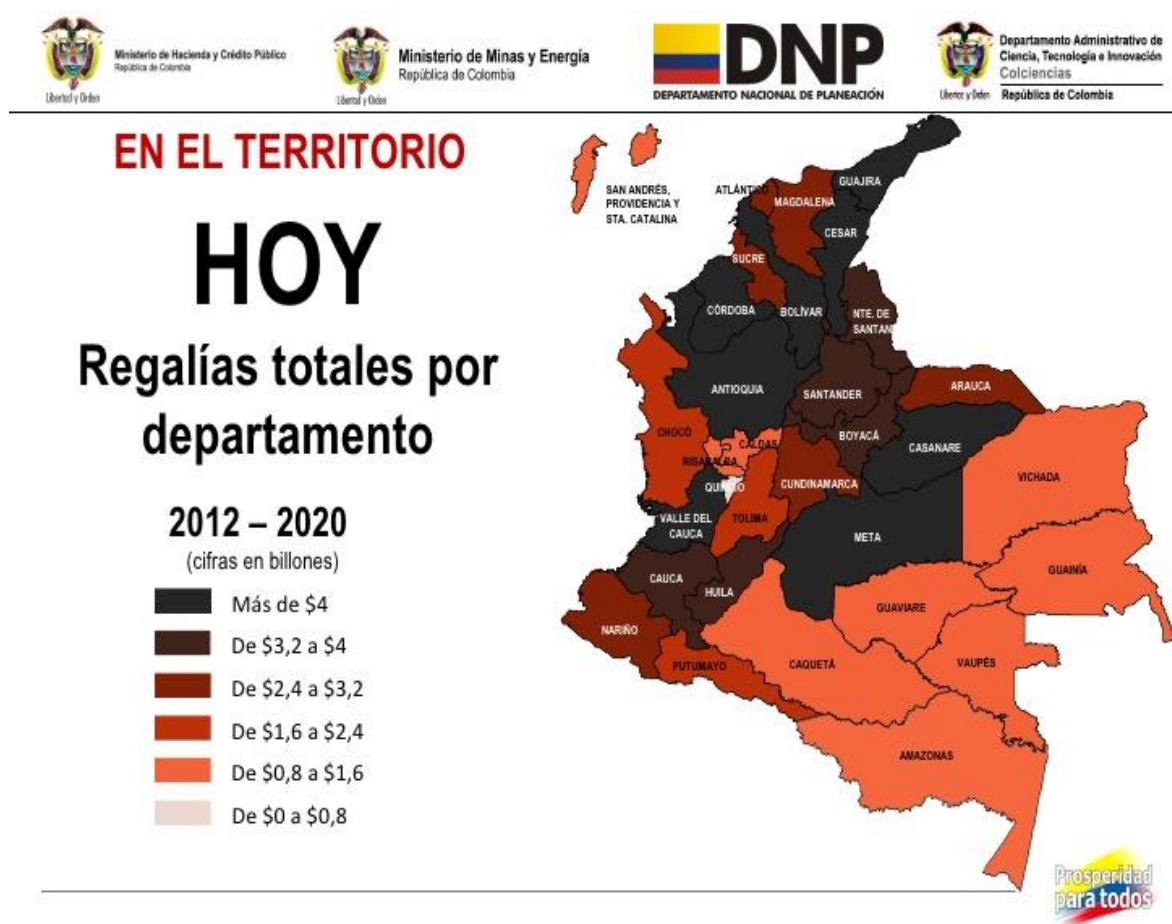
en el respectivo OCAD, donde se realiza su estudio y posterior aprobación o rechazo. Esto quiere decir que el Estado a través de la ley 1530 de 2012 democratizó los recursos de las regalías al brindarle acceso a todos los ciudadanos a través de la formulación de proyectos.

Estos proyectos deben ser viables, sostenibles y contribuir al desarrollo social, económico, ambiental y cultural de las entidades territoriales y de las comunidades étnicas minoritarias; y deben ser viabilizados e inscritos en el banco de Proyectos y Programas de Inversión del Sistema General de Regalías, para el caso de las asignaciones directas estos recursos se deben destinar a la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades y deben ser inscritos en los Bancos de Programas de las entidades territoriales.

Las diferencias más importantes entre el régimen anterior y el actual están enmarcadas en la destinación y la distribución de las regalías. En el nuevo régimen la distribución es completamente democrática, hasta el punto donde no es necesario ser entidad pública para tener acceso a los recursos de regalías, se pueden presentar proyectos como persona natural. Así mismo las regalías son distribuidas en todo el territorio nacional, mientras que en el régimen anterior las regalías eran invertidas principalmente en los municipios y departamentos productores.

Sin embargo, lo que se puede evidenciar hoy en día frente al panorama anterior es apenas una leve mejora en la asignación de los recursos, pero no significativa, como lo podemos ver en la siguiente:

Gráfica Nuevo Régimen



Fuente: Departamento Nacional de Planeación concentración 2012.

Según Departamento Nacional de planeación a diciembre de 2014 al revisar los recursos aprobados por departamentos, se observa que continúan teniendo una mayor participación los departamentos del Meta \$2,06 billones, Casanare \$1,15 billones, Cesar \$927 mil millones, Córdoba \$924 mil millones y la Guajira \$880 mil millones; mientras que San Andrés con \$75

mil millones, Guainía con \$38 mil millones, Amazonas con \$21 mil millones y Vaupés con \$15 mil millones, son los territorios con menos recursos aprobados.

En términos de proyectos, los cuales son el método para la asignación de recursos del nuevo sistema general de regalías para la Región Caribe fueron aprobados 1.850 proyectos por valor de \$5,02 billones que corresponde a un 32,93% del total de recursos asignados, le sigue la región del Llano con 996 proyectos por \$3,9 billones, la región con menor participación fue el Eje Cafetero con 827 proyectos por valor de \$1,3 billones y finalmente Cormagdalena con 9 proyectos por \$148 mil millones.

Después de revisar los datos consolidados del 2012 al 2014 referente a recursos aprobados en proyectos para inversión por regiones y departamentos, es claro que aún estamos lejos de alcanzar la equidad social y regional, debido a que continúa la concentración de recursos en las regiones del Caribe y los Llanos, las cuales antes de entrar en vigencia el Sistema General de Regalías ya contaban con una mayor participación con relación al resto del país por ser los departamentos con mayor explotación de recursos naturales no renovables, pero también es preocupante que departamentos como San Andrés, Guainía, Amazonas y Vaupés continúen con una asignación tan baja.

El problema persiste y la inequidad entre regiones permanece, lo que se logró fue equidad en términos de accesibilidad a los recursos de las regalías pero en la práctica fue un fracaso, pues el acceso a los recursos depende directamente de la capacidad de gestión de los entes territoriales y si las alcaldías y gobernaciones no formulan proyectos y además proyectos que vayan de la mano con su plan de desarrollo no reciben recursos. Esto quiere decir que se ha mantenido la concentración de los recursos en pocos departamentos y esta vez no se debe a un impedimento

legal sino a la negligencia o desconocimiento de los entes territoriales en materia de formulación de proyectos, lo que les impide beneficiarse de las regalías.

Los recursos de las regalías se siguen concentrando en los mismos departamentos productores y definitivamente esto se debe al conocimiento y a la práctica adquirida formulando proyectos durante el régimen anterior de regalías, lo cual les dio una ventaja frente a otros departamentos y municipios que apenas están empezando a participar de los recursos de las regalías con la entrada en vigencia del nuevo sistema general de regalías. La formulación de proyectos en las regiones beneficiadas con el régimen anterior les permitió institucionalizar dentro de los entes territoriales la formulación de proyectos para participar por recursos de regalías. Lo cual generó un aparato especializado en esta tarea, esto quiere decir, unos funcionarios dentro de las alcaldías y gobernaciones dedicados únicamente a la formulación de proyectos para participar por recursos de regalías, y a través del tiempo y la práctica han perfeccionado sus métodos para formular proyectos exitosos que son beneficiados por las regalías.

La distribución de las regalías en el año 2012 fue del 75% para los departamentos y 25% para los municipios, es claro que los municipios pobres y alejados han recibido poco beneficio, debido a que, son evidentes las grandes falencias a nivel de planeación municipal, por esto dentro de las asignaciones especiales introdujeron recursos para el fortalecimiento de las oficinas de planeación, algo innovador con recursos de regalías.

Estas oficinas buscan esencialmente darle ritmo a la ejecución de estos recursos y disminuir la brecha históricamente presentada entre la necesidad, la planeación y ejecución de proyectos, ahora mucho más relevante debido a la necesidad de coordinación de dos o más entes territoriales para conseguir exitosamente recursos de regalías. Se podría afirmar que este sistema

general de regalías está diseñado para que las entidades tengan que realizar un importante esfuerzo en contar con la capacidad institucional y de coordinación para desarrollar e identificar los proyectos de mayor impacto territorial y tramitar de manera específica cada uno de estos.

Antes del nuevo Sistema General de Regalías los municipios productores se caracterizaban por su bajo crecimiento económico y hoy después de la reforma se siguen caracterizando por lo mismo, lo que señala que la solución planteada por el Gobierno no fue la correcta o por lo menos no suficiente, pese a que se tuvo en cuenta la distribución democrática de los recursos en el territorio nacional en términos de accesibilidad. Jaime Bonet y Joaquín Urrego (2014) encontraron que “el trámite para acceder a las regalías es complejo y lento, lo cual puede atrasar la ejecución y no necesariamente asegurar que los proyectos de inversión sean los más adecuados, las regalías se siguen gastando en proyectos de infraestructura que no tienen un impacto claro sobre los índices de pobreza y no hay evidencia que el sistema involucre un análisis de la sostenibilidad de los proyectos y existe cierta evidencia de pereza fiscal en los departamentos, especialmente aquellos que antes no recibían recursos de regalías”. Lo anterior señala que el problema ya no es la distribución inequitativa de los recursos de las regalías, sino la errónea selección de proyectos que se benefician de estos recursos.

Los recursos de regalías se están usando en proyectos de infraestructura y escenarios deportivos que no son de primera necesidad de los municipios, porque muchos de estos municipios productores no cuentan con servicios públicos y tienen muchas necesidades básicas insatisfechas. Los proyectos se convirtieron en el negocio de los gobernantes locales, quienes formulan proyectos en busca de su propio beneficio y el de las empresas encargadas de la explotación de los recursos naturales no renovables que se benefician directamente de estos proyectos de infraestructura, lo anterior pone en duda el funcionamiento adecuado de los OCAD,

que no están cumpliendo con su deber de seleccionar proyectos que beneficien la población vulnerable y ayuden a superar la pobreza. O en su defecto los OCAD ya han sido permeados por la corrupción y trabajan coordinadamente con los alcaldes y gobernadores en la selección de proyectos, montando el carrusel de regalías.

En conclusión, el sistema general de regalías no cumplió con su objetivo de disminuir los índices de pobreza y aumentar la equidad entre regiones. El problema hoy en día es la poca capacidad de gestión de los municipios y regiones que antes no se beneficiaban de las regalías en cuanto a formulación de proyectos que les permitan acceder a los recursos, esto se pudo comprobar después de la reforma del año 2012 donde se permitió el acceso a las regalías de igual manera para todos pero los resultados fueron los mismos.

Los autores no encuentran evidencia de relación alguna entre la magnitud de la participación departamental en las regalías y la reducción de la pobreza. (Jaime Bonet y Joaquín Urrego (2014) El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?). Lo que quiere decir que no hay un manejo adecuado de los recursos y que los proyectos seleccionados por los OCAD no aportaron a la reducción de la pobreza. Esta afirmación de Bonet y Urrego me permite afirmar que los OCAD son los responsables de que no exista relación entre la magnitud de recursos de regalías ejecutados por departamento y la reducción de la pobreza, porque estos son los encargados de decidir qué proyecto se ejecuta y direccionan los recursos, lo que señala que no tuvieron en cuenta la pobreza como un criterio de selección.

Lo que he podido evidenciar durante esta investigación es que hay control y seguimiento estricto a los recursos de las regalías durante todo el proceso hasta girar los recursos a los beneficiarios, pero el control y el seguimiento llega solo hasta ese punto, que viene siendo la

selección del proyecto por parte del OCAD correspondiente y el giro de los recursos a los ejecutores de ese proyecto, pero nadie vigila la gestión de los OCAD.

Mi recomendación es hacer seguimiento estricto a los proyectos seleccionados por los OCAD no solo desde la ejecución de los recursos, sino que se debe vigilar que impacto están teniendo esos proyectos sobre las comunidades vulnerables y si estos proyectos están direccionados a la equidad regional y la superación de la pobreza. Definir y estandarizar los criterios de selección de los OCAD. Así como se está empezando a implementar en la contratación pública los pliegos tipo, los cuales contienen la estrategia de estandarización de proyectos 2016-2018, con la cual se busca mejorar la calidad y eficiencia de la inversión pública. Estos documentos tipo son de uso obligatorio. En cada pliego tipo se establece el factor económico de calificación y se expresa la fórmula utilizada para para dicha calificación. Hay un pliego tipo específico dependiendo del objeto del contrato con su proceso de selección y calificación definido. El Gobierno adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, así reza el artículo 4 de la ley 1882 de 15 de enero de 2018 por la cual se reforma a la contratación pública en Colombia.

Cambiará la forma en la que se venían adelantando los procesos licitatorios, cerrando la posibilidad de que la contratación se haga con pliegos ‘sastre’ o ‘a medida. Con este proyecto de ley se establece que las entidades que manejen los sectores puedan definir unas pautas a la hora de contratar. El que tiene el conocimiento a nivel nacional y maneja la política pública correspondiente será quien determine cuáles son esas pautas. Así los alcaldes y gobernadores de diferentes entidades territoriales pueden seguirlas para al final evitar que se contraten a las

personas que ellos consideren a través de pliegos amañados o a medida, con exigencias que no tienen ninguna lógica dentro del mercado.

El Ministerio de Transportes, como cabeza del sector, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) o el Invías, determinarán las pautas desde lo técnico. Colombia Compra Eficiente determinará que componentes deberán integrarse desde lo financiero, y así se le dará a los municipios y departamentos una guía de lo que deben incluir dentro de sus procesos contractuales de obra. Con el pliego-tipo, será posible garantizar la pluralidad de oferentes y evitar la desbordada discrecionalidad de algunos funcionarios, a la hora de confeccionar los procesos licitatorios de sus municipios y departamentos.

La Cámara Colombiana de la Infraestructura argumenta que el pliego tipo es una práctica que mundialmente ha demostrado ser un antídoto contra la corrupción, al punto de que hoy lo utilizan los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los de la Unión Europea, y en Suramérica está presente en Perú, Uruguay, Argentina y Paraguay y está en proceso de implementación en otros países de la región.

La Sociedad Colombiana de Ingenieros (SCI) expresó que, así se frenarán los niveles de corrupción, se garantizará pluralidad y cambiará el panorama de que un solo proponente gane varios contratos.

Considero que esta iniciativa del gobierno nacional debe cobijar la asignación de recursos de regalías y estandarizar los criterios de selección de los OCAD. Se deben crear unos pliegos tipo (estándares) de selección de proyectos en los OCAD, para que sus miembros dejen de imponer sus intereses personales. Con **el pliego tipo de regalías** se puede garantizar la selección de proyectos que benefician la población vulnerable y supla las necesidades básicas insatisfechas,

definiendo criterios técnicos de selección y estableciendo puntajes con base al nivel de beneficio que recibe la población vulnerable con ese proyecto.

Los OCAD no están funcionando eficientemente dentro del sistema general de regalías y es allí en donde se genera la corrupción y se pierde el buen trabajo y las buenas intenciones del nuevo sistema.

Aunque es de rescatar que ahora cualquier persona natural o jurídica tiene la oportunidad de presentar proyectos de inversión que sean viables, sostenibles y estén alineados con los planes de desarrollo, los cuales deben ser presentados ante la entidad territorial respectiva y ésta debe llevarlos ante los Órganos colegiados de administración y decisión (OCAD), un aspecto que debe ser reevaluado es la conformación de estos órganos, ya que la ley se quedó corta en cuanto a participación de la ciudadanía, que en últimas es quien conoce de primera mano las necesidades de los territorios (Kely Johanna González Chia (2015)).

Estoy de acuerdo con González en que los OCAD no están considerando las necesidades de los territorios pero no depende de quién conforma los OCAD porque el pueblo está representado en sus miembros, sino de los criterios de selección que usan para asignar recursos a los proyectos. El problema está en que los OCAD no tienen criterios de selección bien definidos lo que les permite seleccionar a beneficio personal o incurrir en errores por desconocimiento.

Marco Normativo

A continuación se citan algunas normas expedidas relacionadas con el Sistema General de Regalías y mencionadas en este ensayo:

- Acto Legislativo 05 (18-Julio-2011): Modifica los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, constituye el Sistema General de Regalías, establece la destinación y distribución de sus ingresos. Crea los Fondos de: Ciencia, Tecnología e Innovación, de Desarrollo, Regional, de Compensación Regional y de Ahorro y Estabilización.
- Decreto 4923 (26-Diciembre-2011): Define los objetivos, fines, órganos del Sistema General de Regalías, ciclo de las regalías, entre otros.
- Ley 1530 (17-Mayo-2012): Reglamenta la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías

- Decreto 1077 (22-Mayo-2012): Reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012, en materia presupuestal (Derogado por el Decreto 1949 de 2012)
- Decreto 1949 (09-Septiembre-2012): Reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012, en materia presupuestal y deroga el decreto 1077 del 22 de mayo de 2012.
- Ley 1606 (21-Diciembre-2012): Decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014.
- Ley 1744 (26-Diciembre-2014): Decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 10 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016.
- Decreto 1121 (27-mayo-2015): Define el límite para aprobar proyectos en el 2015.
- Ley 1882 (15 de enero 2018): Inicia el proceso de estandarización de pliegos de condiciones en la contratación pública.

Bibliografía

Benavides, J.; Carrasquilla, J.; Zapata, G.; Velasco, A (2000), “Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales”, Bogotá, Fededesarrollo.

Bonet, J (2007). “Regalías y Finanzas públicas en el departamento del Cesar”. Documentos de trabajo sobre economía regional 92, Banco de la Republica, Cartagena, Centro de estudios económicos regionales.

Bonet, Jaime y Urrego, Joaquín (2014) El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?

Congreso de la Republica (2012). *Ley 1530 del 17 de mayo de 2012*.

Departamento Nacional de Planeación (2013b). *Ejecuciones presupuestales de los departamentos y municipios 2000-2012*.

Gamarra, J. (2005), “La economía del Cesar después del algodón”, Revista del Banco de la Republica, 934,28-111, Bogotá

Gaviria, A.; Zapata, J.; González, A. (2000), “Petróleo y Región: el caso del Casanare”, cuadernos de Fededesarrollo, Bogotá, Fededesarrollo.

Hernández, G. (2004), “Impacto de las regalías petroleras en el departamento del Meta”, ensayo sobre economía regional, Banco de la Republica, Villavicencio, Centro de Estudios Económicos.

Kely Johanna, González Chia (2015). Sistema general de regalías en Colombia 2012 – 2014.

Benítez Nury Yesenia. Ibagué (2013).” Caracterización del nuevo Sistema General de regalías y su efecto fiscal en los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá”.

Perry, G.; Olivera, M. (2009). “El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia”, Bogotá, CINEP.

Pearce, J. (2005), “Mas allá de la malla perimetral, el petróleo y el conflicto armado en Casanare, Colombia”, Bogotá, CINEP.