

REGALÍAS



1. MODIFICACIÓN

del Régimen de Distribución de Regalías en Colombia: un camino hacia la equidad regional

El 31 de agosto de 2010, pocos días después de iniciado el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos Calderón, los ministros de Minas y Energía Carlos Rodado Noriega y de Hacienda y Crédito Público Juan Carlos Echeverry Garzón, radicaron en la Secretaría General del Senado de la República el proyecto de Acto Legislativo “Por el cual se Constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”.

El proyecto de acto legislativo, que fue identificado en el Senado con el número 13 de 2010 y en la Cámara de Representantes con el 123 de 2010, comenzó su trámite legislativo soportado en el fundamento moral y político de buscar una distribución más equitativa de los recursos que percibe el Estado por la explotación de sus recursos naturales no renovables, de tal manera que se pudieran beneficiar todos los colombianos, direccionando una parte importante de esos recursos hacia las regiones que presentan los mayores índices de necesidades básicas insatisfechas, con el deliberado propósito de disminuir los profundos desequilibrios regionales.

La modificación constitucional propuesta parte del reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad del Estado, es decir, del ente jurídico que personifica a toda la Nación. Por lo tanto, el producto de las contraprestaciones que se pagan a título de regalías, así como los derechos y compensaciones de carácter económico generados por la exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, se debe irrigar en toda la geografía nacional, pero dándole prioridad a las zonas costeras y fronterizas donde reside la población más pobre del país.

Con la aplicación de los anteriores criterios se corrige la concentración de las regalías en unas pocas entidades territoriales. En efecto, hasta hoy siete departamentos con el 17% de la población han venido recibiendo el 80% del total recaudado por concepto de regalías.

Como mecanismos de redistribución del producido de las regalías y otras compensaciones propusimos la creación de los fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional, el primero, con el propósito de financiar y desarrollar proyectos que mejoren la productividad y la competitividad del país y contribuyan a su desarrollo económico y social; y el segundo, con el objetivo claro de impulsar la equidad

social y regional, mediante la financiación de proyectos de desarrollo humano y de infraestructura en los municipios y zonas más rezagados de Colombia, como lo propuso desde el inicio del trámite legislativo el Ministro de Minas y Energía, idea fuerza que desde la Asamblea Nacional Constituyente del 1991 han venido promoviendo dirigentes del Caribe Colombiano con un irrefutable fundamento conceptual.

Es una propuesta que se defiende no sólo con argumentos de justicia social sino de eficiencia económica. En efecto, Colombia en el curso de su devenir como república ha desaprovechado el enorme potencial de desarrollo exportador que tiene en sus dos regiones costeras, la Caribe y la Pacífica, y eso explica por qué nuestro país exhibe uno de los índices más bajos de exportaciones per cápita de América Latina. El progreso de estas regiones no es un capricho regional sino una necesidad de la nación entera para proyectarse exitosamente hacia los mercados externos, donde la competencia es cada día más agreste y difícil.

La pobreza en Colombia no está distribuida aleatoriamente sino que tiene un marcado sesgo geográfico que la ubica en la periferia del mapa nacional, lejos de la acción del Estado que, históricamente, se ha concentrado en un núcleo de departamentos centrales mucho más prósperos.

Para lograr los objetivos de erradicar la pobreza y eliminar brechas en los indicadores socioeconómicos, la política de asignación de recursos a través del Fondo de Compensación Regional, FCR, debe ser una política de largo plazo, es decir, una política de Estado sostenida en el tiempo. De esta manera, el FCR podrá ser un instrumento de política económica que no esté ligado a un partido político o al gobierno de turno, por cuanto la pobreza en gran parte del territorio es estructural, y sus principales componentes sólo cambian gradualmente. Esa es la razón por la cual se plantea que el Fondo de Compensación Regional tenga una duración de 30 años.

Con el propósito de darle una utilización más eficiente a los recursos provenientes de las regalías, desde la campaña presidencial el candidato Juan Manuel Santos propuso destinar un 10% del total recaudado para la financiación de programas y proyectos de ciencia, tecnología e innovación, frente de gran trascendencia que ha estado muy rezagado en nuestro país por falta de recursos públicos que financien esas importantes áreas. Estos recursos beneficiarán a todas las regiones de la patria y serán asignados con los mismos criterios con que se distribuyen los fondos de Compensación y Desarrollo Regional.

Igualmente, se asigna un 10% del monto total del Sistema General de Regalías a la financiación de las pensiones de las entidades territoriales que no han contado con una adecuada provisión de fondos, presentándose un déficit considerable de recursos para atender adecuada y oportunamente las mesadas de los pensionados del orden departamental.

Otra asignación importante de los ingresos del Sistema General de Regalías es la que se hace al Fondo de Ahorro y Estabilización, que podrá recibir hasta un 30% del total de los recursos. La importancia de ese ahorro es que constituye un eficaz colchón de amortiguación para evitar la revaluación de la moneda nacional y su impacto en el sector de las exportaciones diferentes a las de petróleo y minerales.

Los recursos restantes del Sistema General de Regalías se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas que recibirán las entidades territoriales productoras, y un 80% para los fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

Se establece sin embargo un período de transición de tres años, desde el 2012 hasta el 2014, durante el cual las asignaciones directas a las entidades territoriales productoras no podrán estar por debajo de unos porcentajes establecidos en el Acto Legislativo, como se puede ver en el texto aprobado por el Congreso.

De los ingresos del Sistema General de Regalías, se destinará un porcentaje del 2% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo. Este porcentaje, que se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías, ha sido una solicitud reiterada del Ministro de Minas y Energía para fortalecer la fiscalización de las regalías, mediante el control de los volúmenes o cantidades efectivamente producidos, pero igualmente para que las inspecciones a las minas contribuyan a disminuir los accidentes que ocurren, en particular, en la minería subterránea del carbón y del oro.

Para no dispersar la utilización de los recursos, la ejecución correspondiente a las asignaciones directas, así como la de los recursos de los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional y de Compensación Regional, estará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, donde tendrán participación representantes del orden nacional, gobernadores y alcaldes, para propiciar un uso eficiente y pulcro de los recursos. Cabe resaltar que en esos órganos de dirección colegiada siempre habrá una representación mayoritaria del nivel subnacional.

Además se establece la posibilidad de crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión con participación de la sociedad civil, con lo cual se alientan la participación y el control ciudadanos.

Pero la reforma constitucional de las regalías no sólo busca una distribución más equitativa de los recursos del Estado, sino un control más estricto de cómo esos recursos se usan. Y por esa razón se crea el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia y el Buen Gobierno.

En este orden de ideas, el Acto Legislativo establece que la ley que reglamente la distribución de las regalías y sus órganos de funcionamiento debe contemplar el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias por el inadecuado uso de los recursos del Sistema General de Regalías. Dentro de estas medidas podrán aplicarse a los departamentos, municipios, distritos y demás entes ejecutores la suspensión de giros, cancelación de proyectos y/o el reintegro de recursos.

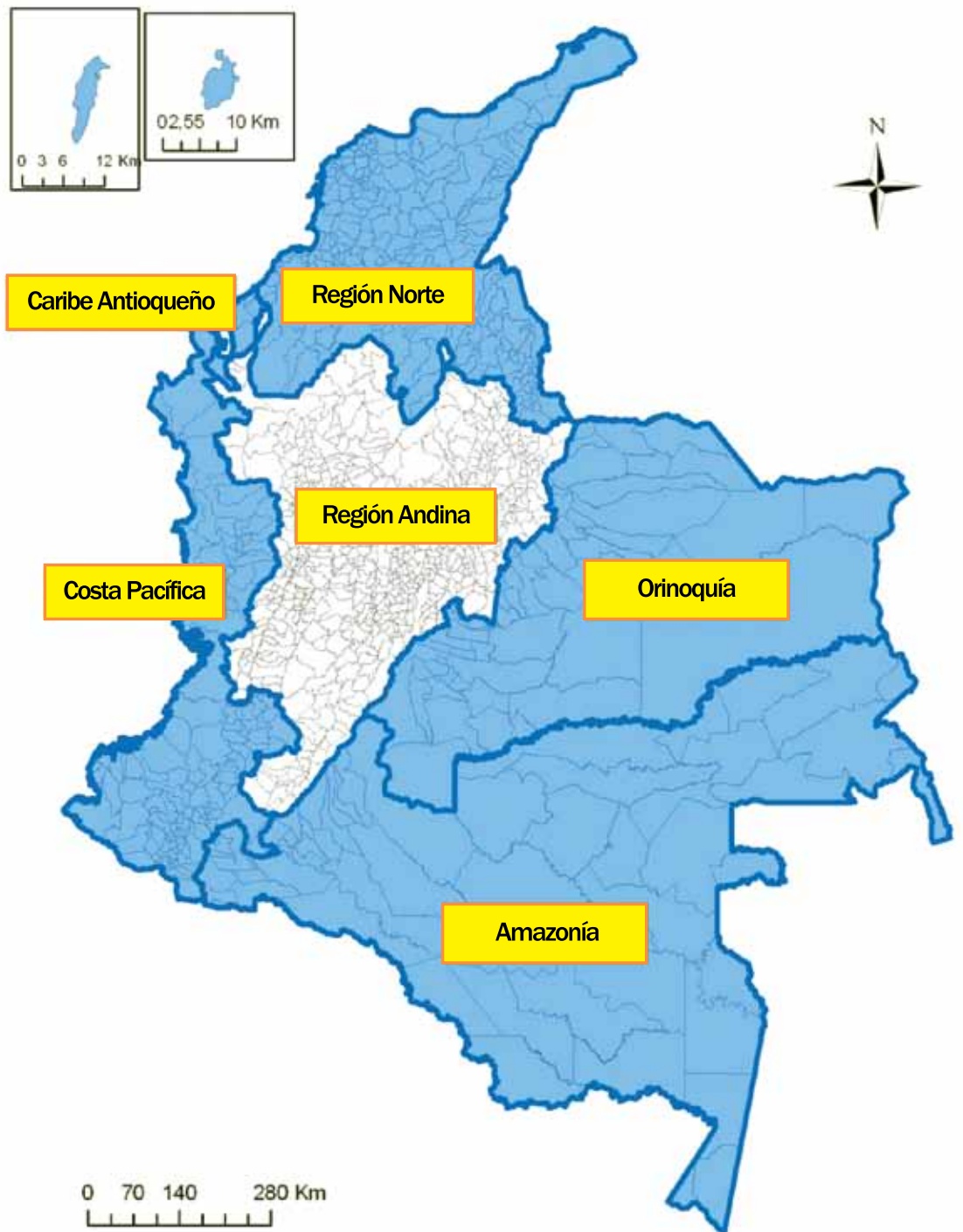
1.1 Municipios de la periferia económica de Colombia

En total en la periferia del país, definida como esa la franja más exterior del mapa de Colombia, se localizan 497 municipios (44% de los municipios del país), tal como se muestra en el mapa, donde se observa que la región andina equivale aproximadamente a una quinta parte del territorio nacional, pero concentra el 56% de la población en 623 municipios, lo cual es un indicativo de la gran densidad de municipios y de población que existe en dicha zona.

Además de la alta densidad de municipios y de población, la región central se caracteriza por presentar indicadores sociales y económicos mucho mejores que los de la periferia. Por ejemplo, la tasa de analfabetismo es la mitad de la que se presenta en la Región Caribe. Así mismo, el porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas, NBI, es más del doble en la región de la periferia (43%) que en la región central (18%). En términos económicos, las estadísticas son también muy claras en mostrar que la región de la periferia presenta un notable atraso frente al centro andino. Por ejemplo, el PIB per cápita de la zona periférica en el año 2009, medido en pesos constantes del año 2000, es apenas un 58% del correspondiente a la región andina.

Estas brechas tan marcadas entre las diferentes zonas del país han sido analizadas y cuantificadas por reconocidos investigadores vinculados al Observatorio Económico del Caribe, donde se ponen de relieve las enormes diferencias de acceso a servicios como la educación, la salud, el saneamiento básico, que colocan a algunas regiones de la patria en niveles similares a los de las naciones más pobres del mundo.

GRÁFICA 1. MUNICIPIOS DE LA PERIFERIA ECONÓMICA DE COLOMBIA



Por ello, se justifica el diseño y puesta en marcha de políticas dirigidas a eliminar esas enormes brechas en el ingreso y en las condiciones de vida de los colombianos. Esas circunstancias nos llevaron a sustentar y defender a lo largo de los 8 debates del trámite legislativo la reforma al régimen de regalías y compensaciones, y de manera especial la creación del llamado Fondo de Compensación Regional, con los objetivos expuestos.

1.2 Exposición de motivos al proyecto de acto legislativo

“Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”.

1.2.1 Introducción

En los años recientes el auge de la producción minera se ha presentado en un contexto externo favorable, de altos precios internacionales de los bienes básicos y flujos de inversión hacia América Latina. Esto ha permitido que dicha actividad mantenga condiciones positivas para su expansión en el mediano plazo. De hecho, se tiene previsto que durante los próximos 5 a 10 años los niveles de inversión en la actividad minera en Colombia tengan un incremento significativo, lo cual implicaría mayores niveles de producción y de ingresos para el país.

Teniendo en cuenta que un aumento de los ingresos obtenidos en la explotación de recursos naturales no renovables tiene serias implicaciones a tanto a nivel macroeconómico como regional, es importante determinar los mecanismos apropiados para la estabilización de dichos ingresos y una estrategia de política económica para establecer vínculos con los demás sectores productivos, que redunden en mayores niveles de crecimiento económico.

Una intervención adecuada de las autoridades económicas durante los períodos de fuerte crecimiento de los ingresos por dicho concepto, debe garantizar el principio de equidad en la distribución de la riqueza extraída del subsuelo en tres dimensiones: Primero, generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contra cíclico de la política económica, y mantener estable el gasto público a través del tiempo. Este es un concepto de equidad intergeneracional. Segundo, un mecanismo de inversión de los ingresos minero-energéticos que priorice su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social. Tercero, el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad de todos los colombianos, debe favorecer el desarrollo regional de todos sus departamentos y municipios. Este concepto de equidad regional fortalece la integración de diversas entidades territoriales en pos de proyectos comunes; promueve, además, la coordinación y planeación de

la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo.

Las lecciones que dejan los episodios de bonanza en la producción de bienes primarios en el país en décadas pasadas, indican que estos condujeron a volatilidad macroeconómica y períodos posteriores de recesión, para los cuales no se contaba con fuentes de ahorro que permitieran amortiguar la caída.

En contraste, acompañar la bonanza minera de un manejo fiscal responsable contribuye a garantizar la estabilidad macroeconómica, promueve mejores perspectivas de crecimiento en el mediano plazo, y favorece ganancias sostenidas en los frentes social y económico. Los sobresaltos macroeconómicos afectan más drásticamente a los más pobres, que no tienen mecanismos para protegerse contra el desempleo o la pérdida de ingresos. Fuertes fluctuaciones económicas se traducen en mayor desempleo, volatilidad cambiaria y fuertes alteraciones en los mercados financieros, que obstaculizan la realización de los planes de consumo e inversión de los hogares y las empresas.

Colombia se enfrenta en la actualidad a crecientes posibilidades de generación de una bonanza de ingresos, por cuenta de la expansión de la actividad minero energética. Si los agentes económicos no conciben este fenómeno como temporal, y no toman iniciativas de ahorro para usar una parte de esos recursos en épocas de escasez, se generarán efectos desestabilizadores sobre la economía colombiana que la harán vulnerable.

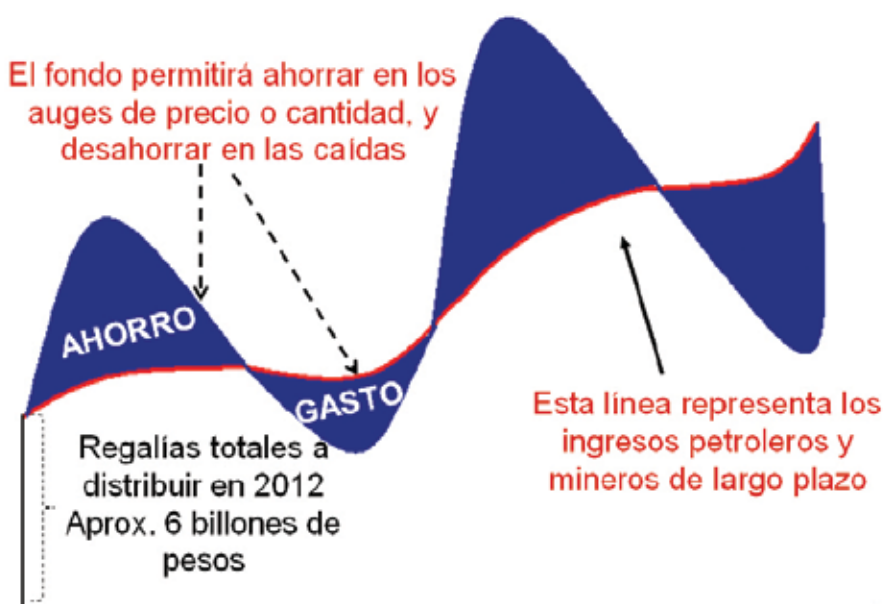
Como se explicará en mayor detalle más adelante, la experiencia internacional y de Colombia en particular, ha demostrado que un crecimiento insostenible del gasto público, motivado por ingresos inesperados cuya presencia inicialmente se presume permanente, como es el caso de los ingresos adicionales por la explotación de recursos naturales no renovables, puede conllevar a ajustes macroeconómicos indeseables a través de incrementos en la inflación o movimientos bruscos en la tasa de cambio. Así, las familias, las empresas y el Gobierno, aumentan sus gastos por encima de sus ingresos, acumulando deudas que se hacen vulnerables financieramente. Esta fue la experiencia en la bonanza cafetera, y la posterior crisis macroeconómica y social entre 1977 y 1984, y una experiencia similar se vivió en la bonanza minera de principios de los noventa, y la subsecuente crisis vivida entre 1997 y 2001.

Por lo expuesto anteriormente, Colombia se encuentra en el momento oportuno para diseñar una estrategia de ahorro y de reordenamiento en el gasto de regalías mineras y petroleras. El pronóstico de ingresos provenientes del sector se basa en valores esperados de incrementos en la producción, que al igual que los precios pueden estar expuestos a cambios inesperados.

En todo caso, tanto la volatilidad de precios como cualquier otra contingencia que pueda afectar el flujo de recursos en el mediano plazo deben ser incorporadas en un mecanismo de ahorro, de manera que en períodos de auge en la producción o en los precios, los recursos excedentarios sean ahorrados; mientras que en épocas de desaceleración o incluso reducción en la producción, las regiones tengan acceso a dicho ahorro para mantener su gasto estable a través del tiempo. Con ello se logrará unas finanzas sostenibles en las regiones, y una senda de gasto estable, coherente con el aumento de largo plazo de los ingresos. Ello además contribuirá a evitar distorsiones macroeconómicas en el país como la volatilidad y la tendencia a la apreciación de la moneda.

Para cumplir con este objetivo de suavizar el ciclo de los ingresos minero energéticos, como se aprecia en el gráfico 2, el Gobierno Nacional propone la creación del Sistema General de Regalías (SGR) y, al interior del mismo de un fondo de ahorro, administrado por el Banco de la República, que se alimentará de los ingresos por regalías que excedan la senda de largo plazo expuesta en este documento. Así mismo, cuando estos ingresos caigan por debajo de dicha senda, el fondo desacumulará recursos para financiar proyectos públicos y mantener a través del tiempo una senda estable de gasto.

GRÁFICA 2. PROPUESTA DE AHORRO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS



Fuente: Ministerio de Hacienda

Otro de los objetivos que se busca con la modificación al régimen actual de regalías y compensaciones es el de utilizar recursos que se espera, sean crecientes por efecto de la dinámica de la actividad minero energética, para impulsar el crecimiento regional, la equidad entre regiones, disminuir los índices de pobreza y aumentar la competitividad del país.

Como se dijo arriba, tres criterios de equidad deben guiar el diseño del nuevo uso de las regalías: la equidad regional, la equidad social y la equidad intergeneracional. Partiendo del principio de que el subsuelo de la Nación pertenece a todos los colombianos, los ingresos que se generen por su explotación también deberán ser distribuidos entre toda la población. Desde luego, no se pretende despojar a las regiones productoras y a aquellas que presentan algún daño ambiental por estar en zonas de actividad minera; pero sí se espera que los recursos generados por esta actividad contri-

buyan al desarrollo regional del país, privilegiando a las regiones más pobres, a través de un fondo de Compensación Regional que premie la asignación de recursos a éstas.

El Gobierno Nacional pretende plantear una opción de organización regional para que las entidades territoriales opten por la mejor alternativa de gestión de los recursos que se generen por cuenta de las regalías en beneficio del desarrollo regional y del país. Se plantean entonces escenarios flexibles que promueven el mejoramiento en la capacidad de gestión de las entidades territoriales, evitando la duplicidad de tareas y los esfuerzos aislados de territorios muy próximos en sus condiciones, generando economías de escala que facilitan menores costos y mayores niveles de ahorro a sus presupuestos, y recalcando también los principios de eficiencia y de racionalidad en el gasto como parte elemental del concepto de buen gobierno.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN MANEJO DE BONANZAS DE RECURSOS NATURALES

La evidencia histórica en países en desarrollo muestra que un manejo inadecuado de los ingresos provenientes de recursos naturales, particularmente en épocas de bonanza, ha producido significativas apreciaciones del tipo de cambio y desequilibrios macroeconómicos. Los ejemplos de países en desarrollo que han desperdiciado la riqueza de sus recursos naturales abundan. En África y América Latina, los recursos mineros y agrícolas muchas veces no se han transformado en motores de crecimiento; y en algunos casos han sido causantes de volatilidad macroeconómica y estancamiento del resto del aparato productivo, en un fenómeno conocido como “la maldición de los recursos naturales”.

Muchos estudios han encontrado que los países en desarrollo ricos en recursos naturales han registrado tasas de crecimiento menores que las de otros países en desarrollo. La evidencia empírica e histórica muestra que los recursos naturales promueven el desarrollo económico sólo cuando se combinan con la acumulación de conocimiento para la innovación tecnológica. Por ejemplo, en América Latina no se presentaron las condiciones adecuadas que promovieron el crecimiento económico en economías con amplios recursos naturales como Australia y los países de la península Escandinava debido a una débil conversión tecnológica. En particular, dicha situación se presentó por una deficiente capacidad de aprendizaje y de innovación ante una baja inversión en capital humano y de infraestructura científica¹.

La incidencia de la riqueza obtenida de la explotación de los recursos naturales tiene un efecto positivo en la economía dependiendo de la disponibilidad de capital humano. A medida que el capital humano aumenta, se potencia el efecto positivo y de largo plazo sobre el ingreso. La solución para el lento crecimiento en las economías con amplios recursos naturales es combinar el capital humano y la adquisición de nuevo conocimiento con la riqueza generada por los recursos naturales.

Así mismo, la concentración de los ingresos de un país, particularmente en materias primas (denominados “commodities”) como el petróleo y el carbón, ha estado ligada históricamente a la excesiva acumulación de deuda pública cuando los precios internacionales del producto son altos, y al posterior declive económico cuando los precios disminuyen.

Es claro que la adecuada explotación de los ingresos provenientes de los recursos mineros y agrícolas debe enmarcarse dentro de una política que permita el desarrollo del

capital humano y de los demás sectores de la economía. La diversificación del aparato productivo es un elemento clave del desarrollo y de la estabilidad macroeconómica.

Cabe anotar que en la experiencia internacional, aumentos en la riqueza por recursos naturales han generado debilidades institucionales debido a la presión que ejercen diversos grupos sociales para apropiarse de las rentas generadas por estos recursos, lo cual resalta la importancia del diseño de la política de ahorro y gasto de los mismos para reducir estas vulnerabilidades².

Por todo lo anterior, un manejo fiscal prudente de los ingresos extraordinarios de recursos naturales resulta fundamental para fortalecer el ahorro público y privado, y reducir la dependencia del financiamiento interno y externo. De lo contrario, en momentos difíciles, cuando más se requiere de financiación para sostener los niveles de gasto, puede ocurrir que los mercados financieros cierren la disponibilidad de crédito para el país o endurezcan sus condiciones financieras. En ese momento, la política fiscal pierde la capacidad de jugar un papel estabilizador del ciclo económico (lo que se conoce como efecto contra-cíclico en la jerga económica), y al contrario puede profundizar la magnitud y la duración de la desaceleración económica, con todos los efectos sociales que ello puede acarrear. Por lo tanto, en la medida en que la asignación responsable de recursos como las regalías asegure la sostenibilidad fiscal, mayores serán las posibilidades de hacer efectivos los derechos sociales, económicos y culturales contemplados en la Constitución Política, y aumentará igualmente el número de personas con acceso a los bienes y servicios básicos.

Como se explica en esta exposición de motivos, con la adopción de una reforma al actual régimen constitucional y legal de Regalías se establecerían mecanismos de ahorro y distribución acordes con el nuevo escenario de producción minero energética en el país y se fortalecerían los alcances que tendrían las regalías para los Gobiernos subnacionales en su desarrollo económico y lucha contra la pobreza. Ello complementaría la estrategia del Gobierno Nacional para fortalecer las finanzas públicas mediante la adopción de una regla fiscal. La regla propuesta permitiría, a través de un mecanismo de ahorro similar al que se propone para las regalías, ahorrar parte de los recursos excedentarios producto de la actividad minero energética y garantizar un manejo contra-cíclico de la política fiscal, lo cual favorecerá la estabilidad macroeconómica del país.

1.2.2 El auge minero energético y sus efectos macroeconómicos

¹ Lederman, Daniel and Maloney, William (2007). “Ni maldición ni destino: Introducción a los recursos naturales y el desarrollo” (“Neither curse nor destiny: introduction to natural resources and development”), en Lederman, Daniel and Maloney, William (2007), eds. “Recursos Naturales: Ni Maldición ni Destino”. (“Natural Resources: Neither Curse nor Destiny”). Banco Mundial.

² Tornell, Aaron, and Lane, Philip (1999). El Efecto Voracidad (The Voracity Effect). American Economic Review 88 (5): 22-46.

1.2.2.1 Efectos macroeconómicos de una bonanza de productos básicos

Una bonanza puede generarse por choques en la producción y/o en los precios de los bienes primarios, y puede afectar el desempeño de una economía a través de varios canales. El más reconocido es el llamado canal cambiario, el cual tiene origen en la entrada masiva de recursos externos (divisas) generados tanto en las inversiones que se realizan en la actividad en expansión como en la venta de los bienes primarios al exterior, todo lo cual tiende a revaluar el tipo de cambio.

Es importante mencionar que las expectativas que se generan por dicha revaluación, tienden a acentuar el fenómeno. De no manejarse adecuadamente, por ejemplo mediante esquemas de ahorro, la permanencia de dicha revaluación puede traducirse en una pérdida de competitividad de las exportaciones, un aumento del consumo de bienes importados y el consecuente deterioro la cuenta corriente de la balanza de pagos y de la actividad de los sectores exportadores y de aquellos que compiten con las importaciones (conocidos como “transables” en contraste con los que no compiten con el extranjero o “no transables”).

El segundo canal de transmisión macroeconómica puede provenir del “efecto ingreso” derivado del aumento en la producción y en el mejoramiento de los términos de intercambio. El mayor ingreso conduce a un aumento del consumo interno tanto del sector público como del privado. En particular, si se asume que la oferta de los bienes no transables (v.gr. servicios) no varía en el corto plazo, y que los precios de los bienes transables (aquellos expuestos a la competencia externa) vienen dados por el mercado internacional, se espera que el aumento en la demanda por el choque externo termine incrementando el precio de los bienes no transables, lo cual genera una apreciación de la tasa de cambio real que retroalimenta el deterioro de la cuenta corriente.

Además, en la medida en que los agentes interpreten esto como un fenómeno permanente, esta dinámica termina incidiendo negativamente en la producción distinta a la de los sectores que son objeto del auge, pues los recursos comienzan a asignarse de manera prioritaria a los sectores objeto de la bonanza. Es así como se llega a lo que tradicionalmente se conoce como el fenómeno de la “enfermedad holandesa”. Al respecto, se puede observar el artículo anexo “Vacunas contra la enfermedad holandesa” publicado en la revista Carta Petrolera³.

Un tercer canal de transmisión se desprende de la mayor volatilidad macroeconómica que genera la bonanza mineroenergética. Un choque en la producción y/o en los precios

de un bien básico puede aumentar de manera significativa la volatilidad macroeconómica. El aumento inicial en la tasa de ahorro de la economía, tanto del sector público como del privado, debido a un aumento significativo en los ingresos, y su posterior disminución una vez la bonanza se diluye, profundizan el período de recesión debido a la no prevención sobre la transitoriedad del auge de ingresos.

La experiencia internacional y de Colombia en episodios de bonanza externa, ha mostrado por ejemplo, que los gobiernos tienden a aumentar el gasto en inversión y a endeudarse, patrocinados por condiciones favorables de acceso al crédito. Sin embargo, una vez desaparece esa fuente de ingresos, por efecto de caídas de la producción o de precios domésticos o internacionales, el acceso a los mercados de créditos se cierra. Dado que el sector público no cuenta con ahorros, por su decisión de gastarse la bonanza, sobreviene un fuerte ajuste y recesión, generando un efecto adverso sobre el bienestar de la población, en especial de la más vulnerable (Echeverry, 2002)⁴.

Una publicación reciente que analiza los efectos de las medidas de disciplina fiscal en Chile, muestra evidencia de que ellas redujeron de manera importante la volatilidad macroeconómica en ese país con los evidentes beneficios para un desempeño económico sostenido (Larraín y Parró 2006). Como lo ha mostrado la evidencia internacional, la volatilidad macroeconómica trae consecuencias negativas para el crecimiento económico de largo plazo (Loayza et. al., 2007; Loayza y Hnatkovska, 2004; Ramey y Ramey, 1995).

Un cuarto canal de transmisión económica se refleja a través de las cuentas fiscales, especialmente cuando se trata de choques que afectan los recursos del subsuelo, que son propiedad del Estado. Inicialmente la bonanza se traduce en un aumento de los ingresos públicos y en un aumento del gasto. Sin embargo, mientras los ingresos son transitorios, por la naturaleza temporal del choque, el mayor gasto se suele volver permanente, con lo cual se puede generar un desequilibrio fiscal de tipo estructural. Esta dinámica se da en contra del precepto sano de ahorrar los ingresos extraordinarios en los períodos de bonanza, con el fin de mitigar los efectos negativos de las crisis.

Los cuatro canales expuestos indican que es fundamental que se dé un uso apropiado a los ingresos extraordinarios que se espera recibir, con el fin de evitar los efectos adversos que se presentan en la destorcida de una bonanza mineroenergética.

Como se deriva de la sección anterior, ante un panorama de fuerte expansión de la actividad mineroenergética, el ahorro de los recursos excedentarios que se generen no sólo en las cuentas del Gobierno Nacional Central sino también en las regiones, debe contribuir en buena medida a moderar

³ Cuintaco, Bibiana. Vacunas contra la enfermedad holandesa. Carta Petrolera, Bogotá, Julio-Septiembre 2010.

⁴ Echeverry, Juan Carlos. ¿Qué aprendimos de la crisis? En Las Claves del Futuro, Editorial Oveja Negra. Bogotá, 2002.

los efectos que se podrían generar sobre la estabilidad macroeconómica del país y el bienestar de la población, en especial, las presiones a la apreciación del peso. Ello ayudaría a prevenir el peligro de distorsiones económicas que conduzcan a un fenómeno del tipo de “enfermedad holandesa”.

1.2.2.2 La experiencia de Colombia en el manejo de las bonanzas

Colombia ha enfrentado períodos de bonanza asociados con aumentos en las exportaciones de productos básicos, generadas por inesperados aumentos en precios y/o la producción. En varios de esos episodios, la inadecuada administración de los recursos de las bonanzas y la falta de coordinación en las medidas de política económica, llevó al debilitamiento de la economía, la apreciación real del peso y fuertes reducciones en la tasa de ahorro del país. Esto en conjunto vulneró las condiciones de la economía para enfrentar el fin de las bonanzas externas, que finalmente sobrevino, lo cual terminó desencadenando profundas recesiones en los períodos posteriores al boom. Son experiencias que el país no debe repetir en beneficio de su estabilidad económica y del bienestar de su población. La bonanza cafetera de 1977 y la expansión de la producción petrolera a partir de 1987 representan los dos casos más significativos y recientes en la economía colombiana, asociados con el comportamiento de los mercados internacionales de materias primas (commodities) o productos agrícolas básicos.

LA BONANZA CAFETERA DE 1977

Previo a la bonanza de los años setenta, el sector cafetero experimentó una crisis promovida por la reducción del precio internacional del café que se venía presentando desde el año 1957, el cual llegó a los 40 centavos de dólar por libra durante los años 60, luego de haber registrado precios por encima de 50 centavos durante la década de los 50. Esta crisis generó el deterioro de la balanza de pagos del país y una desaceleración de la actividad económica, particularmente entre 1957 y 1958, e influyó en el comportamiento de la inflación, que pasó de niveles inferiores a 10% a un promedio de 16% entre 1963 y 1966 (Junguito, 1996)⁵.

Las heladas que afectaron los cultivos de café en Brasil a mediados de la década de los setenta, dieron lugar a un aumento del precio del café colombiano. La bonanza de los años setenta se reflejó en un crecimiento del precio desde 40 centavos de dólar por libra a principios de la década, a 236 centavos en 1977. El precio se mantuvo por encima de 160 centavos hasta finales de la década de los 80. Las exportaciones de café aumentaron de un valor de US\$ 300 millones anuales al inicio de los años setenta, hasta US\$ 2.000 millones en 1979.

En términos reales, el valor de las exportaciones de café se incrementó a un ritmo promedio de 25% anual entre 1975 y 1979, mientras que en el mismo período las exportaciones industriales apenas crecieron a un promedio de 3% real. La tasa de cambio real disminuyó paulatinamente a lo largo de la década, como consecuencia de la inflación y de la relativa lentitud en el ajuste de la tasa de cambio nominal bajo el sistema de mini-devaluaciones, que sólo permitía cambios moderados de la tasa de cambio nominal.

Los esfuerzos por disminuir el consumo público al comienzo de la bonanza permitieron al Gobierno alcanzar superávits fiscales entre 1976 y 1978, pero a partir de 1979 se registró déficit, y el consumo público aumentó por encima del promedio de la década anterior. Entre 1973 y 1977, el ahorro público aumentó de 3% a 7% del PIB, lo cual contribuyó al ahorro total nacional, que pasó de 18% del PIB a 22% en ese período. A partir de 1977, el ahorro público se redujo considerablemente como proporción del PIB, con lo cual la tasa de ahorro total de la economía se redujo de 22% del PIB a 15% del PIB entre 1977 y 1982.

La liberalización de importaciones se dirigió a cerrar la brecha entre la demanda alimentada por el influjo de divisas y la oferta de estos bienes. La contracción monetaria por su parte dirigió esfuerzos a esterilizar el efecto de la acumulación de reservas. A pesar de los esfuerzos, la inflación estuvo por encima de 20% en promedio en la segunda mitad de los setenta y en la década siguiente. Esto, según lo encontrado por Montenegro (1996)⁶ y Urrutia y Suescún (1993)⁷, es evidencia de que la bonanza cafetera produjo “Enfermedad Holandesa” en dicho período.

Como consecuencia, entre 1982 y 1985 Colombia vivió una recesión, acompañada de pérdida de reservas internacionales, quiebra de empresas, aumento en el desempleo, crisis bancaria y una fuerte devaluación de su moneda.

LA BONANZA PETROLERA EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTA Y NOVENTA

El descubrimiento de yacimientos como Caño Limón (1983), Cusiana (1988) y Cupiagua (1993) incrementó significativamente el ingreso petrolero de la Nación, y se reflejó en un aumento considerable del gasto público, particularmente desde la segunda mitad de los noventa, no sólo a nivel del Gobierno Central sino también en los departamentos y municipios, cuyos ingresos por concepto de regalías aumentaron por efecto de la bonanza. Así mismo, aumentó la deuda de todos los niveles de Gobierno, alentada por los nuevos descubrimientos petroleros.

Con la entrada en operación de Caño Limón, en 1987, el

⁵ Junguito, Roberto. Manejo de bonanzas cafetera. (Management of coffee bonanzas). En Borradores Semanales de Economía # 53, 1996. Banco de la República.

⁶ Montenegro, Santiago. Una década de choques externos cafeteros en Colombia. (One decade of external coffee shocks in Colombia). Oficina de asesores cafeteros, 1996.

⁷ Miguel. Suescún, Rodrigo. Las bonanzas cafeteras y la enfermedad holandesa en Colombia. En Cusiana : un reto de política económica. Banco Mundial/ Departamento Nacional de Planeación. -- p.228-253. Bogotá, 1993.

valor de las exportaciones de petróleo y derivados aumentó significativamente. Desde principios de los años noventa, cuando ya se había sumado la producción de Cusiana y Cupiagua, el país vivió un nuevo período de auge petrolero y las exportaciones por este concepto, pasaron de US\$ 455 millones en 1986, a US\$ 2,2 miles de millones en 1995.

Los nuevos recursos petroleros permitieron una recuperación del consumo público, de forma que el gasto público mostró aceleraciones entre 1987 y 1989, y luego entre 1994 y 1997, estimulado por el incremento en los ingresos producto del auge en las exportaciones petroleras. Al igual que en el caso del café, la bonanza del petróleo contribuyó a la apreciación real del peso durante los años noventa, y al aumento del gasto no sólo en el sector público sino también en el privado. El ahorro público sufrió una dramática reducción entre 1995 y 1997, pasando de 8% del PIB a un desahorro equivalente a 0,2% del PIB. El ahorro del sector privado también se redujo durante la segunda mitad de la década, pasando de 15% del PIB en 1994 a 11% en 2000. Ello, en conjunto hizo muy vulnerable a la economía colombiana, pues las bajas tasas de ahorro tanto público como privado, y los altos niveles de endeudamiento, impidieron que la economía pudiera enfrentar la destorcida de 1998, la cual desencadenó en crisis del sistema financiero y recesión económica.

De acuerdo con lo observado en décadas anteriores, Colombia siguió un patrón de comportamiento relativamente similar durante las épocas de bonanza externa, que luego dieron lugar a una fase de desaceleración. En líneas generales, du-

rante los años de auge, hay aumentos en el ingreso disponible, los cuales se perciben como de carácter permanente, que lleva a los agentes, incluido el Gobierno, a aumentar su consumo. El efecto inmediato es, por un lado, una mayor inflación, dadas las presiones de demanda, y una apreciación real de la moneda; y por otro lado, una caída en el ahorro de la economía (Tabla 1), todo lo cual se verá paulatinamente reflejado en un deterioro de la cuenta corriente del país y un alto nivel de endeudamiento.

Una vez la bonanza externa se diluye, las fuentes de ahorro se van extinguiendo, lo mismo que las fuentes de financiamiento, ante la pérdida de credibilidad de los mercados dados los evidentes desequilibrios en los balances de los agentes. Ante el cierre de los mercados y la poca posibilidad de realizar política contra-cíclica por parte del Gobierno, la economía se enfrenta a una desaceleración que termina en recesión, desempleo, aumento de la pobreza, pérdida de ingreso, quiebras y sufrimiento social.

LA BONANZA DE PRECIOS DEL PETRÓLEO ENTRE 2005 Y 2007

El auge de la economía mundial posterior a 2003 creó una demanda de materias primas y combustibles que llevó al precio del petróleo (WTI) a cerca de US\$ 150 por barril. Mientras los flujos de divisas del país mejoraron por este concepto, los flujos fiscales no indujeron a un ahorro de estos recursos transitorios.

TABLA 1. COMPORTAMIENTO MACROECONÓMICO ANTES Y DESPUÉS DE CHOQUES EXTERNOS

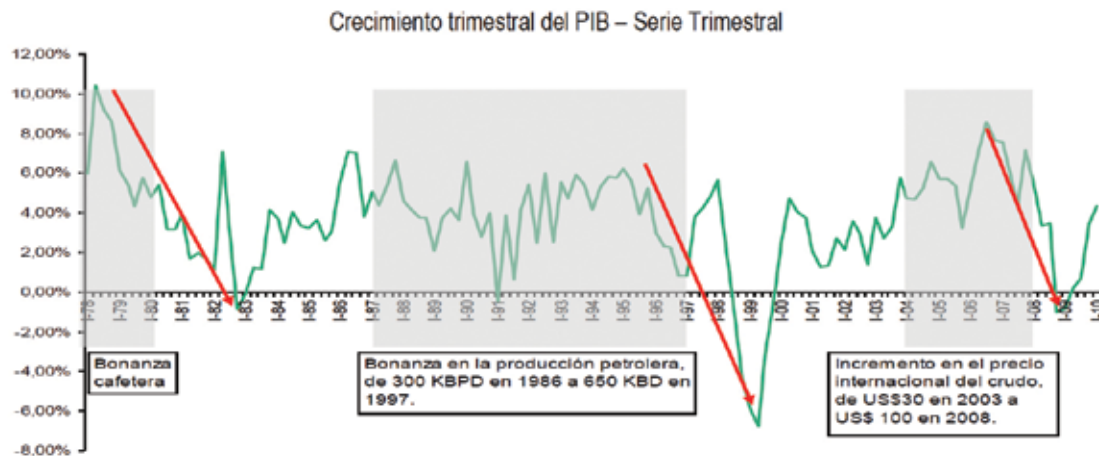
	Variación durante el periodo					
	1975-1977	1977-1979	1984-1986	1986-1988	1995-1997	1997-1999
Variables reales						
Ahorro Total / PIB	8,1	-2,4	9,0	0,6	-6,9	-3,0
Ahorro Público / PIB	3,2	-3,4	4,5	0,0	-5,0	-1,6
Ahorro Privado / PIB	4,9	0,9	4,4	0,6	-1,9	-1,4
Inversión Total / PIB	3,2	-1,9	-2,5	1,0	-4,4	-8,6
Inversión Pública / PIB	4,5	-3,8	-1,7	-0,1	-3,0	-0,1
Inversión Privada / PIB	-1,3	1,9	-0,8	1,1	-1,5	-8,7
Consumo Total / PIB	1,5	-0,7	-2,2	-1,5	4,0	0,3
Consumo Público / PIB	0,0	0,6	-0,3	0,5	5,1	2,0
Consumo Privado / PIB	1,5	-1,3	-1,9	-2,1	-1,1	-1,7
Déficit Fiscal / PIB	0,1	-0,8	2,8	0,1	-1,3	-3,2
Tasa de Cambio Real	-17,0%	-12,0%	29,6%	5,4%	-5,4%	15,1%
Términos de intercambio	96,3	-34,2	23,1	-24,0	4,4	7,0

Fuente: Banco de la República

Como se aprecia en el gráfico 3 los períodos de bonanza cafetera de finales de la década de los 70, y el auge de los ingresos petroleros se reflejaron inicialmente en aumentos de la

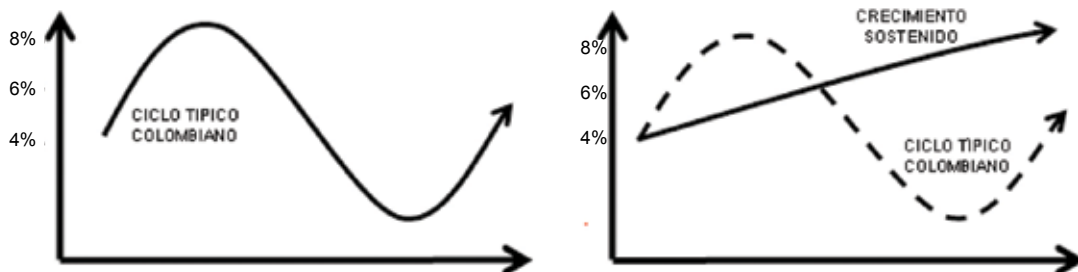
actividad económica, seguidos por una fase de desaceleración, explicada en buena parte por los factores mencionados anteriormente.

GRÁFICA 3. LAS BONANZAS EXTERNAS PRECEDEN PERÍODOS DE RECESIÓN



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

EL RETO PARA LAS AUTORIDADES ECONÓMICAS CONSISTE EN DISMINUIR LA VOLATILIDAD DEL CICLO ECONÓMICO Y REDUCIR LA VULNERABILIDAD DE LA ECONOMÍA ANTE CHOQUES EXTERNOS



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En síntesis, la experiencia de Colombia en el manejo de bonanzas externas ha demostrado la necesidad de adoptar políticas públicas que permitan el ahorro de parte de los recursos excedentarios, de tal forma que el país pueda mantener el gasto a través del tiempo, evitar la enfermedad holandesa, y crear las condiciones para evitar una posterior recesión.

El manejo contra cíclico de la política fiscal, que involucre tanto al Gobierno Central como a las regiones, permite estabilizar la economía y garantizar un crecimiento económico sostenido. Este tipo de manejo requiere que los Gobiernos ahorren en períodos de auge y puedan desahorrar en períodos de desaceleración, en beneficio de la población en general y de las regiones y personas más vulnerables en particular. La participación del sector público en el ciclo económico es significativa y la moderación del gasto es clave para evitar los efectos nocivos de una bonanza, con instrumentos tales como la adopción de una regla fiscal o la implemen-

tación de un fondo de ahorro y estabilización de recursos extraordinarios.

1.2.3 Pronósticos de mediano plazo del sector minero-energético

Como se verá a continuación, el boom minero-energético que estaría viviendo Colombia en los próximos años es producto de los posibles aumentos en la producción del sector, más que por los precios de sus materias primas. Por regla una bonanza externa está asociada con la incertidumbre respecto a su duración y tamaño.

Las previsiones del sector minero-energético para el mediano plazo contemplan nuevos proyectos de generación en gas, energía eléctrica e hidrocarburos, así como la expansión en otros sectores como el de níquel, oro, cobre, polimetáli-

cos, carbón e interconexión eléctrica con otros países (Panamá, República Dominicana y Puerto Rico). De acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía, se estima que la inversión en la actividad minera ascienda a US\$57.000 millones entre 2010 y 2015; esto es aproximadamente 20% del PIB colombiano de 2010.

La literatura internacional recomienda que el diseño de un fondo de estabilización prevea un escenario probable de ingresos futuros. Por esta razón a continuación se presentan los pronósticos de producción de productos de la minería y del petróleo y sus derivados, los cuales están siempre sujetos a alto grado de incertidumbre.

Con la información disponible actualmente, es posible construir dos escenarios de producción de crudo en el mediano plazo. En el primero, el máximo nivel de producción llegaría a 1.250 miles de barriles diarios (KBPD) en 2015; a partir de ese año se reduciría gradualmente en la medida en que el proceso exploratorio no adicione reservas suficientes de crudo y gas y los campos actuales vayan deteriorando su producción y agotando sus reservas.

En un segundo escenario, se prevé una producción que llegaría a cerca de 1.450 KBPD en 2018, como resultado de las inversiones de Ecopetrol en el desarrollo de crudos pesados,

incremento en los factores de recobro de campos maduros y éxito en la actividad exploratoria, que le permitirían llevar su producción a 900 KBPD. De igual manera, se requerirá un aumento en la producción de crudo por parte de otras empresas que operan en el sector, lo cual se soporta en los contratos suscritos por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) en los últimos tres años, a partir de los procesos de asignación de áreas por el esquema de “primero en el tiempo, primero en el derecho”, y a través de las nuevas rondas de asignación de áreas del año 2011 en adelante.

Con base en el segundo escenario mencionado, se calcula que la inversión que se llevará a cabo en el sector de hidrocarburos, especialmente en la exploración, incremento en el factor de recobro de campos maduros y en el desarrollo de los crudos pesados, permitirá un aumento sostenido en la producción de petróleo crudo hasta alcanzar más de 1,4 millones de barriles diarios en el año 2018 (Tabla 2). La producción nacional correspondiente a Ecopetrol ascendería a 850 mil barriles por día calendario (KBPDC) en 2015; si se incluye gas, la producción nacional total de la empresa en barriles equivalentes alcanzaría los 994 KBPDC en dicho año⁸. Los pronósticos también señalan que la producción de gas del país podría alcanzar niveles cercanos a los 250 mil barriles equivalentes (KBPDC-Eq).

TABLA 2. PROYECCIÓN DE PRODUCCIÓN DEL SECTOR DE PETRÓLEO Y MINERÍA

Tipo Recurso	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cambio Cantidad	2020-2010 %
Petróleo ^{1/}	800	950	1.050	1.100	1.150	1.250	1.350	1.400	1.450	1.450	1.450	650	81%
Gas ^{2/}	200	200	200	250	250	250	250	250	250	250	250	50	25%
Subtotal Hidrocarburos ^{1/}	1.000	1.150	1.250	1.350	1.400	1.500	1.600	1.650	1.700	1.700	1.700	700	70%
Carbón ^{3/}	92	96	107	119	124	128	138	144	150	152	160	68	74%
Níquel ^{4/}	50	37	51	51	51	51	51	51	51	51	51	1	1%
Oro ^{5/}	53	56	62	69	72	75	80	84	87	89	93	40	74%

1/ Cifras en miles de barriles diarios (mbd).
2/ Cifras en miles de barriles equivalentes.
3/ Cifras en millones de toneladas
4/ Cifras en miles de toneladas
5/ ToneladasCambio

Fuente: Ministerio de Minas, DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas proyecciones están sujetas a riesgo exploratorio, especialmente en la actividad de hidrocarburos. Solo deben ser interpretadas y utilizadas como indicadores de una posible tendencia y no como valores establecidos.

Por su parte, los precios externos de los productos básicos son altamente volátiles. Es usual que en las crisis estos bienes sean utilizados como refugio de valor (evidente en petróleo y oro), por lo que su precio tiende a aumentar sin que ello obedezca necesariamente a las condiciones de largo plazo de sus mercados. Ello hace que la elaboración de pronósticos de precios de commodities sea una tarea particularmente difícil; por lo cual resulta más conveniente consultar las

predicciones de las agencias especializadas. Teniendo esto en cuenta, el precio de mediano plazo del crudo colombiano se proyecta ajustándolo a las proyecciones del West Texas Intermediate (WTI) de las diversas agencias internacionales (Tabla 3)⁹.

Los pronósticos sobre el precio de exportación del crudo colombiano indican que éste podría crecer gradualmente en

⁸ Este pronóstico no incluye los aumentos en la producción de Ecopetrol provenientes de la compra de activos a la compañía British Petroleum Colombia (BP).
⁹ Fondo Monetario Internacional, AIE, The Economist, Ecopetrol, ACP.

los próximos 10 años, pasando de US\$ 77 por barril en 2010 a US\$ 90 por barril en 2020. Se considera que el diferencial de precio entre el crudo colombiano y el de referencia internacional (WTI) sea, en promedio, de US\$ 8 por barril.

TABLA 3. PROYECCIÓN DE PRECIOS DEL SECTOR MINERO-ENERGÉTICO*

Precios	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crudo WTI (US\$/Barril)	77	80	80	84	84	86	86	88	88	90	90
Carbón FOB (US\$/Ton)	83	81	82	82	83	83	83	83	83	83	83
Níquel (US\$/lb)	8	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6
Oro (US\$/Onza)	1.150	1.150	1.200	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250

Fuente: Ministerio de Minas, DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP, con base en publicaciones internacionales especializadas.
* Estas proyecciones están sujetas a amplios márgenes de error.

Por otra parte, los pronósticos sobre la producción de minerales como carbón, ferroníquel y oro, muestran una ampliación importante en la mayoría de los casos, en los próximos años. Usando información del Ministerio de Minas y Energía, por ejemplo, se estima que la producción carbonífera aumentaría aproximadamente de 92 millones de toneladas en 2010 a 160 millones en 2020. Por su parte, se calculan aumentos anuales promedio alrededor de 6% en la producción de oro, hasta alcanzar las 93 toneladas en 2020. En el caso del níquel, en cambio, los pronósticos indican que la producción se mantendrá a partir de 2012 alrededor de 50 millones de libras anuales (Tabla 2).

Los pronósticos de precios de carbón permiten esperar que se registre un aumento hasta llegar a US\$ 83 por tonelada en 2020. Por su parte el oro podría aumentar a 3.260 mil onzas troy en 2020. Sus cotizaciones podrían ascender a US\$ 1.250 en ese año.

Como es de esperarse, la mayor producción y exportación de minerales tendrá un impacto significativo no sólo sobre las cuentas fiscales, por su mayor contribución en el impuesto a la renta, dividendos de Ecopetrol y regalías, sino también sobre la balanza comercial del país. Solamente por cuenta de los ingresos generados por la actividad de Ecopetrol (impuesto de renta más los dividendos de Ecopetrol a la Nación), el Gobierno Nacional podría ver incrementados sus recursos de cerca de \$7.4 billones en 2011 (1.3 % del PIB), a \$19 billones en 2021 (valores en pesos corrientes), monto equivalente a 1.6% del PIB.

Por cuenta de toda la actividad minera los ingresos de la Nación, pasarían de cerca de \$9.3 billones en 2011 (1.6% del PIB) a cerca de \$ 23 billones en 2021 (2.0% del PIB).

Como se expresó anteriormente, las proyecciones de regalías están sujetas a un alto grado de incertidumbre. Bajo un

TABLA 4. PROYECCIÓN DE INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL GENERADOS POR LA ACTIVIDAD MINERA*

Año	Ingresos provenientes de Ecopetrol 1/		Impuesto de renta pagado por el resto del sector minero		Ingresos totales provenientes del sector minero	
	Miles de millones de pesos corrientes	% PIB	Miles de millones de pesos corrientes	% PIB	Miles de millones de pesos corrientes	% PIB
2009*	11.778	2,3%	3.150	0,6%	14.928	3,0%
2010*	4.010	0,7%	1.600	0,3%	5.610	1,0%
2011*	7.500	1,3%	1.800	0,3%	9.300	1,6%
2010*	9.000	1,5%	2.400	0,4%	11.400	1,9%
2013*	9.900	1,5%	2.600	0,4%	12.500	1,9%
2014*	11.900	1,7%	2.700	0,4%	14.600	2,1%
2015*	12.200	1,6%	2.700	0,4%	14.900	2,0%
2016*	14.200	1,8%	3.000	0,4%	17.200	2,1%
2017*	14.800	1,7%	3.300	0,4%	18.100	2,1%
2018*	16.200	1,7%	3.900	0,4%	20.100	2,2%
2019*	17.100	1,7%	4.400	0,4%	21.500	2,1%
2020*	18.600	1,7%	4.300	0,4%	22.900	2,1%
2021*	19.000	1,6%	4.000	0,3%	23.000	2,0%

Fuente: DGPM-MHCP. **Cifras sujetas a revisión. *Proyecciones sujetas a amplio margen de incertidumbre.
1/ Incluyen los dividendos de Ecopetrol que recibe la Nación, asumiendo que se distribuye el 70%, así como el impuesto de renta pagado por dicha empresa.

escenario relativamente alto de producción en los próximos diez años, es posible esperar que, en promedio, éstas alcancen un poco más de \$ 10 billones durante la década, con un aumento anual promedio de 5% entre 2010 y 2020; lo que significa que podrían tener un incremento de más de 60% en los próximos 10 años (Tabla 5).

**TABLA 5. PROYECCIÓN DE REGALÍAS DEL SECTOR MINERO-ENERGÉTICO
(MILES DE MILLONES DE PESOS CORRIENTES)***

Tipo de Recurso	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hidrocarburos	5.870	7.290	7.550	8.010	8.100	8.570	8.510	8.750	9.010	9.260	9.540
Carbón	1.331	1.339	1.379	1.496	1.512	1.501	1.567	1.649	1.695	1.801	2.047
Níquel	148	70	95	95	99	101	104	110	112	121	129
Otros	138	143	157	177	188	191	208	224	237	247	272
Total	7.487	8.842	9.180	9.778	9.899	10.362	10.388	10.733	11.054	11.429	11.988

Fuente: Cálculos DGPM (MHCP) basados en datos de DGPM (MHCP) y DNP.
 *Esta información está sujeta a amplio margen de incertidumbre y depende de variables como la producción, los precios y el precio de liquidación de las regalías.

1.2.4 La experiencia internacional sobre mecanismos de ahorro

Durante la presente década el incremento en el precio de las materias primas, especialmente de carácter minero, se reflejó en aumentos de los ingresos por exportaciones para los países productores de dichos bienes, lo cual implicó desafíos para las autoridades económicas ante los flujos crecientes de divisas.

El precio internacional de referencia del petróleo (WTI) pasó de US\$ 45 por barril, en promedio durante los años 2004 a 2007, a US\$ 150 por barril a mediados de 2008. Ante dicha situación, los gobiernos recibieron mayores ingresos fiscales por petróleo durante este período de auge de precios internacionales. Incluso, después de la crisis financiera internacional, el precio del petróleo se ha mantenido en un rango entre US\$ 70 – US\$ 80 por barril, desde el segundo trimestre de 2009.

El aumento de los ingresos fiscales de los gobiernos reabrió el debate internacional sobre el manejo de los excedentes que se generen. Entre las alternativas estudiadas para enfrentar tal situación estuvo la creación de fondos de ahorro y estabilización con el objetivo de prevenir los efectos de la llamada “enfermedad holandesa”. Adicionalmente, varios países no solamente han acudido al diseño de los fondos de estabilización sino también a la incorporación de reglas fiscales, leyes de responsabilidad fiscal y otras “instituciones fiscales especiales”.

Factores como la volatilidad en los precios de las materias primas y la incertidumbre en la duración de la producción de recursos naturales no renovables, justifican la creación de los fondos de ahorro y estabilización, los cuales pueden

contribuir a un manejo adecuado de la política fiscal. Precisamente, algunos estudios han señalado que los países que han tenido éxito en el manejo de los excedentes generados en los ingresos mineros y su incidencia en el manejo de la política macroeconómica han logrado complementar la implementación de los fondos de ahorro y estabilización con una regla fiscal o una estricta programación fiscal de mediano plazo¹⁰.

Adicionalmente, la creación de un fondo de ahorro y estabilización permite dedicar parte del ahorro a la inversión (por ejemplo en infraestructura) y a la promoción de ciertos sectores y actividades estratégicas para el desarrollo económico del país.

Cabe anotar que solo algunos países han mantenido un fondo de ahorro y estabilización que han cumplido estándares de transparencia y de coherencia con la política fiscal. Entre los países más destacados se encuentran Noruega y Chile, mientras que otros países, especialmente del medio oriente, mantienen fondos soberanos de riqueza con recursos petroleros pero no tienen ningún vínculo específico con el diseño de la política fiscal.

Con el propósito de ilustrar el funcionamiento de los fondos de ahorro y estabilización, a continuación se describen los fondos establecidos en Noruega, Chile, México, Venezuela y Estados Unidos (Alaska):

FONDO DE PENSIONES DE NORUEGA¹¹

El Fondo de Petróleo del Gobierno de Noruega se creó en 1990, como un mecanismo estabilizador de la economía. En efecto, en los años setenta y ochenta, Noruega experimentó amplias fluctuaciones en la actividad económica, reforzadas

¹⁰ Shabsigh, G. e Ilahi, N. (2007). Looking beyond the fiscal: Do oil funds bring macroeconomic stability. Working Paper 07/96. International Monetary Fund.
¹¹ La descripción presentada en esta sección es una síntesis del Anexo No. 9 del documento: “Regla fiscal para Colombia (2010), Comité técnico interinstitucional: Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación”.

por los choques a los precios del petróleo, que se reflejaron en aumentos inesperados en los ingresos del Gobierno. Este aumento llevó a esquemas generosos de gasto, entre ellos de pensiones, hasta el punto en que el gasto público desplazó a la actividad manufacturera. La demanda interna creció y se inició una burbuja de crédito, la cual estalló en el año 1986, coincidiendo con la caída en el precio internacional del petróleo.

Las consecuencias para la economía fueron severas: se produjo una disminución pronunciada de la actividad económica, con un crecimiento nulo del PIB en el año 1986. Las perspectivas de crecientes ingresos petroleros en los años noventa, motivaron el establecimiento de una guía fiscal formal por medio de la creación del Fondo del petróleo, con el fin de regular el uso de dichos recursos. En el año 2006, dicho Fondo cambió su nombre a Fondo de Pensiones del Gobierno.

La regla de acumulación y desacumulación de recursos del Fondo, fue aprobada por el Parlamento de ese país y en líneas generales, estipula que el flujo neto de los recursos por extracción de petróleo y gas que recibe el Gobierno Central deben ser trasladados en su totalidad al Fondo de Pensiones del Gobierno vía presupuesto del Gobierno. La regla de política presupuestal estipula que solo el ingreso esperado real de los rendimientos de este fondo debe ser devuelto al presupuesto para propósitos de gasto. De esta manera, el Fondo es un vehículo de ahorro a largo plazo cuyos activos financieros ayudarán a pagar las pensiones de la población que va envejeciendo.

En el 2001 el parlamento Noruego estableció una regla explícita con el fin de fortalecer la independencia del gasto frente a los ingresos petroleros. La regla establece que los recursos del petróleo sólo se podrán usar en épocas de déficit y, además, estos recursos no deben sobrepasar el rendimiento real que tenga el fondo de pensiones en ese momento. Tal como establece la regla, el Gobierno no tiene consideraciones cíclicas en su producto ni cambios abruptos en el precio del petróleo.

Sin embargo, es importante aclarar que los rendimientos de los activos del fondo son ajustados por el ciclo económico y la incertidumbre en su retorno. De esta manera, este ajuste le permite al Gobierno noruego gastar menos de la tasa de retorno en una fase expansiva del ciclo económico, o, por el contrario, si la economía se encuentra en la parte baja del ciclo, gastar más del retorno esperado¹².

El Ministerio de Finanzas es el dueño de este Fondo, donde se dirigen los recursos por extracción de petróleo y gas y,

como tal, es el encargado de guiar, monitorear y evaluar el desempeño de las inversiones que se realicen. Por su parte, el manejo del fondo es delegado al Banco Central que es la institución encargada de administrar el fondo, implementando la estrategia de inversión y ejerciendo los derechos de propiedad sobre los recursos que están consignados.

Así mismo el equipo técnico del Banco aconseja al Ministerio sobre las estrategias de inversión. El capital depositado en el fondo es invertido en acciones y en instrumentos de renta fija en el extranjero. Actualmente, el Ministerio de Finanzas ordena al fondo invertir un porcentaje fijo de su capital en acciones (entre 30% y 50%).

FONDO DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL Y FONDO DE RESERVAS DE PENSIONES DE CHILE¹³

El Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre (FCIC), se constituyó en 1987, en virtud de un acuerdo de crédito entre la República de Chile y el Banco Mundial, en el cual se depositaban los recursos provenientes de la exportación de cobre. Tenía como objetivo la estabilización de los ingresos del gobierno, en el marco de una política de sostenibilidad fiscal. Dichos recursos eran administrados en su conjunto por la compañía estatal de cobre (CODELCO), el Banco Central de Chile y el Ministerio de Hacienda.

De acuerdo con lo establecido por la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2006, los recursos del Fondo de compensación para los ingresos del cobre se destinaron a la creación del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), creado en marzo de 2007. Por su parte, el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), creado en diciembre de 2006 se alimentó del ahorro de los ejercicios fiscales del Gobierno. El FEES tiene por objeto ahorrar recursos en épocas de elevados ingresos, considerando entre otros aspectos, la trayectoria de largo plazo del precio del cobre y del molibdeno, para evitar ajustes del gasto público en épocas en que los ingresos disminuyen.

El FEES recibió inicialmente US\$ 6.000 millones -de los cuales US\$ 2.540 millones correspondían a activos del Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre, el cual desapareció-, y otros US\$ 7.100 millones de dólares a lo largo del resto del año 2007. El valor de mercado del FEES en los primeros meses de 2010 ascendió a US\$ 11.100 millones, de acuerdo con información del Ministerio de Hacienda de Chile.

Un rasgo característico del FEES es que sus recursos son invertidos de manera íntegra en los mercados financieros internacionales, de los cuales una mayor proporción se in-

¹² En el año 2002, con la desaceleración de la economía, el capital del Fondo no creció a pesar de que el gobierno le inyectó una buena cantidad de capital. La economía Noruega se desaceleró durante 2003 y 2004 lo cual erosionó los ingresos por impuestos y aumentó los gastos por concepto de seguros de desempleo. Con el fin de estabilizar la economía, se permitió usar más del 4% estipulado en las guías del manejo fiscal.

¹³ La información presentada se basa en los documentos: i) Informe Anual Fondos Soberanos 2009. Ministerio de Hacienda de Chile, ii) Ley de Responsabilidad Fiscal de Chile (Ley 2018 de 2006), y iii) Rodríguez J., Escobar L. y Jorral L. (2009). - Los Ingresos Tributarios en el Contexto de la Política de Balance Estructural-. Estudios de Finanzas Públicas. Ministerio de Hacienda de Chile.

vierte en moneda extranjera (principalmente en dólares, seguidos de inversiones en euros, y en yenes japoneses). Esta política de inversión tiene como consecuencia no sólo la estabilización de los ingresos fiscales, sino también del tipo de cambio. De tal manera que el FEES ha actuado, por su diseño, no sólo como un instrumento de política fiscal contracíclica, sino también como un instrumento para luchar contra la revaluación del peso.

Por su parte, el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) se constituyó con un aporte inicial de US\$ 604,5 millones. Su creación respondió al nuevo escenario demográfico caracterizado por una mayor esperanza de vida y un aumento de la población de tercera edad, lo cual se sumó a la necesidad de garantizar pensiones básicas solidarias a quienes no han logrado ahorrar lo suficiente para su jubilación.

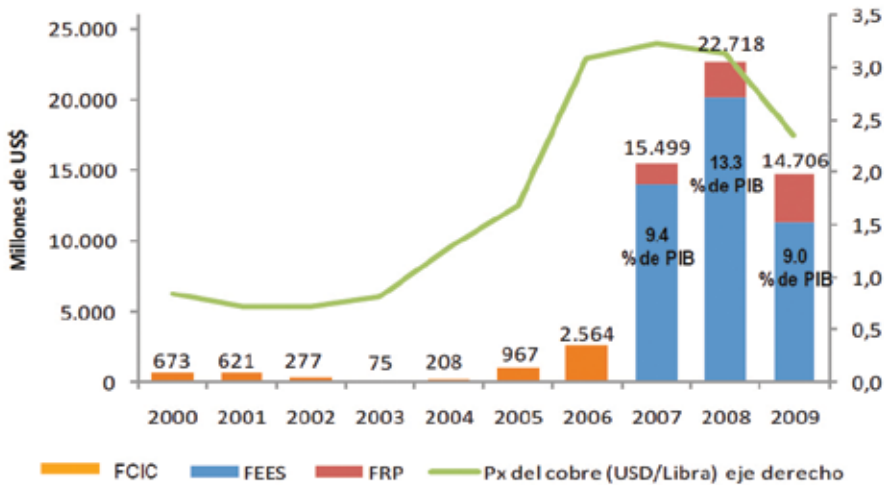
De esta manera, el objetivo del FRP es apoyar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de la garantía estatal de las pensiones básicas solidarias de vejez y de inva-

lidez, así como los aportes previsionales solidarios considerados en la Reforma Previsional de Chile. De este modo, se complementa el financiamiento de futuras contingencias en materia de pensiones.

Conforme a la ley de Responsabilidad Fiscal, el FRP se incrementa cada año en un monto mínimo equivalente al 0,2% del Producto Interno Bruto (PIB) del año anterior. Si el superávit fiscal efectivo es superior a 0,2% del PIB, el FRP recibe un aporte equivalente a dicho superávit con un máximo de 0,5% del PIB. El mecanismo anterior asegura anualmente recursos para el Fondo, independientemente de la situación fiscal que el país enfrente cada año. El valor de mercado del FRP en los primeros meses de 2010 asciende a US\$ 3.365 millones, de acuerdo con información del Ministerio de Hacienda de Chile.

En el gráfico 4 se aprecia la evolución del ahorro macroeconómico en Chile sustentado en el FEES y el FRP y en FCIC en la última década.

GRÁFICA 4. EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS DE AHORRO EN CHILE



Fuente: Banco Central de Chile, cálculos DGPM (MHCP)

FONDO DE ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA DE VENEZUELA¹⁴

El Fondo fue creado en noviembre de 2003 con el objeto de lograr la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles nacional, estatal y municipal, frente a las fluctuaciones de los ingresos corrientes.

El Fondo para la Estabilización Macroeconómica es un fondo adscrito al Ministerio de Finanzas, con los únicos fines de coordinación de sus actividades con los órganos de la ad-

ministración central, de apoyo presupuestario y técnico, y de articulación con los procesos de la gestión fiscal.

La administración operativa del Fondo para la Estabilización Macroeconómica está a cargo del Banco Central de Venezuela, quien mantiene cuentas separadas de la República, los Estados y los Municipios. Los recursos podrán mantenerse en instrumentos, susceptibles de liquidación inmediata, y denominados en monedas de libre curso internacional.

Los recursos del fondo están constituidos por:

¹⁴ Esta sección está basada en la ley que crea el fondo para la estabilización macroeconómica, la cual se encuentra disponible en la dirección electrónica: <http://www.bcv.org.ve/fem/pdf/leyfem2005.pdf>

- Los aportes de la República:
 - a. El monto equivalente no menor al veinte por ciento (20%) del exceso, en términos reales y comparables, entre los ingresos y los gastos ejecutados en el periodo fiscal inmediatamente anterior.
 - b. Los montos que habrían correspondido al situado constitucional y a las asignaciones económicas especiales, derivados del excedente resultante entre el ingreso ordinario y los gastos ejecutados, efectivamente producidos.

- Los ingresos netos que correspondan a la República, con ocasión de la privatización de empresas públicas o de concesiones o asociaciones estratégicas, que no hayan sido empleados en operaciones vinculadas al manejo de pasivos públicos.
- Los aportes extraordinarios que efectúe el Ejecutivo Nacional.
- Los rendimientos netos que se obtengan como producto de las operaciones del Fondo.

Se establece como nivel máximo de acumulación de recursos, para cada uno de los entes aportantes en el Fondo para la Estabilización Macroeconómica, los siguientes:

- Para la República, un monto equivalente al veinte por ciento (20%) del promedio de las exportaciones petroleras de los últimos tres años.
- Para los estados y municipios, un monto equivalente al diez por ciento (10%) del promedio de las exportaciones petroleras de los últimos tres años.

Los recursos de las diferentes cuentas del Fondo podrán ser girados para la gestión financiera del Tesoro Nacional en los siguientes casos:

- Disminución de la suma de los ingresos totales, cualquiera sea su origen, respecto del promedio de dichos ingresos recaudados en los últimos tres años calendario.
- Estado de Emergencia Económica, decretado de conformidad con la Constitución de la República

Bolivariana de Venezuela y la legislación que regula la materia.

FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE LOS INGRESOS PETROLEROS DE MÉXICO¹⁵

El Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros de México (FEIP) fue creado en octubre de 2000 cuando se generaron ingresos extraordinarios por la venta de petróleo crudo mexicano en el exterior. El Fondo opera como instrumento para atenuar el impacto sobre la finanzas públicas y la economía nacional de cambios en los ingresos petroleros del Gobierno Federal, que resulten del comportamiento del precio promedio ponderado del barril de petróleo crudo mexicano y de otros hidrocarburos, o de movimientos del tipo de cambio del peso respecto del dólar de los Estados Unidos, con respecto a los estimados en el presupuesto anual¹⁶.

Las reglas de operación del Fondo son establecidas mediante acto administrativo (acuerdo) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público¹⁷, la cual regula las operaciones presupuestales por medio de las cuales se realizan los aportes al fondo, el manejo e inversión de los recursos depositados, así como su aplicación y destino.

Para la operación del Fondo se constituyó un fideicomiso público (no considerado entidad paraestatal) y se creó un Comité Técnico, en cumplimiento de la normatividad del sistema financiero. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público informa trimestralmente al Congreso los ingresos y egresos del Fondo, en los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública.

Los ingresos del Fondo están constituidos por:

- Aportes que realice el Gobierno Nacional provenientes del Derecho sobre Hidrocarburos (DHFE)¹⁸.
- Excedentes de Ingresos: de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LF-PRH), en su artículo 19 fracción 1, el 40% de los Ingresos Excedentes Remanentes¹⁹ se destinan al FEIP.
- Recursos derivados de las coberturas o instrumentos de transferencia significativa de riesgos que hubiera contratado o adquirido el Fondo.

¹⁵ Esta sección está basada en la información publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México:

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/lyn_presupuestarias/feip/reglas_operacion_fondo_estabilizacion_petroleo.pdf

¹⁶ Se refiere a los supuestos utilizados en la Ley de Ingresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, para propiciar condiciones que permitan cubrir el gasto previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente.

¹⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, diario Oficial, Jueves 31 de mayo de 2007.

¹⁸ El Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización (DHFE), establecido en el artículo 256 de la Ley Federal de Derechos (LFD), es una contribución a la que PEMEX Exploración y Producción está obligado cuando en el año el precio promedio ponderado del barril de petróleo crudo exportado excede los 22.00 dólares de los Estados Unidos de América, caso en el cual se aplica sobre el valor anual del petróleo crudo extraído en el año, incluyendo el consumo que de este producto efectúe PEMEX Exploración y Producción, una tasa variable en función del precio que va del 1% al 10%. Una vez que se alcance el límite máximo determinado para el FEIP, el DHFE o cualquier otra contribución destinada al FEIP, cambia su destino para aplicarse al Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.

¹⁹ Luego de la compensación al incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones; de cubrir el costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio; del pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, de la atención de desastres naturales cuando el Fondo de Desastres a que se refiere el artículo 37 de la LFPRH resulte insuficiente.

- Rendimientos Financieros obtenidos por la inversión de los recursos.

Sin embargo, en las Leyes de Ingresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2009 y 2010, se permitió que de los recursos generados por el DHFE se destinaran a financiar programas y proyectos de inversión aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y para compensar parcial o totalmente los ingresos del Gobierno Federal.

Los recursos del FEIP de México están conformados por Depósitos en cuentas o subcuentas en la Tesorería de la federación y, los criterios de inversión son los mismos que los aplicables a las disponibilidades de la Tesorería.

El FEIP puede destinar recursos a los siguientes propósitos:

- Compensar la disminución de ingresos estimada en la Ley de Ingresos de la Federación en cada ejercicio fiscal ²⁰.
- Gastos de la contratación o adquisición de coberturas e instrumentos de transferencia significativa de riesgos que contribuyan a la estabilidad de los ingresos petroleros del Gobierno Federal.
- Gastos de operación del Fideicomiso.
- Reintegro de las aportaciones derivadas de los ingresos excedentes y del derecho sobre hidrocarburos (cuando los anticipos sobrepasen al aporte requerido).

FONDO PERMANENTE DE ALASKA²¹

En 1969, producto de la explotación de petróleo en la bahía de Prudhoe, Alaska recibió unos ingresos inesperados por aproximadamente US\$ 900 millones. Parte de estos recursos fueron invertidos en proyectos de infraestructura y sociales, estos últimos como el Fondo para préstamos a estudiantes de Alaska y la emisión de bonos para la personas de la tercera edad. Sin embargo, antes de que se agotaran los recursos, en 1976 los ciudadanos de Alaska aprobaron mediante votación, la creación de una enmienda constitucional que permitía la creación del Fondo Permanente de Alaska.

La enmienda constitucional estableció que por lo menos el 25% de los ingresos generados por las regalías de la explotación de minerales, contratos de explotación, ganancias o ventas de la explotación de minerales e hidrocarburos (petróleo y gas), y los ingresos minerales recibidos por el Estado, deben dirigirse a un Fondo Permanente. No obstante, el Fondo no incluye los ingresos fiscales provenientes de las compañías petroleras. Una de sus características principales

es que los ingresos de este fondo solo pueden ser utilizados para hacer inversiones que generen más ingresos y el monto principal u ahorro inicial del Fondo no puede ser invertido.

Los recursos del Fondo están invertidos en una serie diversificada de activos e inversiones de portafolio tanto público como privado. Todas las inversiones que se hagan con recursos del Fondo ya sea en Alaska o en el exterior, deben esperar a generar rendimientos bajo unos niveles aceptables de riesgo. Vale la pena resaltar que históricamente las ganancias del Fondo siempre han sido superiores al 10% anual, porcentaje que ha sido mayor que la inflación.

El Gobierno puede gastar las ganancias derivadas de las inversiones del Fondo. Estas ganancias por lo general son dividendos, intereses por compra de títulos, alquiler y venta de bienes raíces. El principal mecanismo de gasto de las ganancias del Fondo es mediante la repartición de dividendos a los ciudadanos de Alaska. Es importante mencionar que la legislación permitió la creación de la División del Fondo Permanente de Dividendos y la Corporación del Fondo Permanente de Alaska como entidades encargadas de operar la distribución de dividendos y administrar las inversiones del Fondo, respectivamente. El dinero restante una vez se hace el pago de dividendos a los ciudadanos, se ahorra para las futuras generaciones.

Vale mencionar que existe otro fondo conocido como Fondo de Estabilización (también conocido como de Reserva Constitucional). La idea original de este fondo creado en 1980 era establecer un ahorro por concepto de los mayores ingresos petroleros en periodos de bonanza. Sin embargo, su naturaleza se transformó y hoy en día dicho fondo se constituye a partir de los ingresos por mora en el pago de impuestos al Estado (recuperación de cartera) y otros ingresos adeudados al Estado. Los recursos del fondo son usados en su mayoría como préstamos al mismo Gobierno para financiar su déficit fiscal y que deben ser pagados en los años en los cuales se genere un superávit fiscal.

1.2.5 La regla fiscal sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central

Colombia ha registrado avances importantes en términos de la sostenibilidad fiscal, no solo a nivel del Gobierno Nacional Central sino también de los gobiernos subnacionales. En lo que respecta a estos últimos, en la segunda mitad de los noventas se aprobó una Ley que supeditó el endeudamiento de los entes territoriales a su capacidad de pago. Luego se tramitó otra que fijó límites a sus gastos de funcionamiento, lo cual ha contribuido de manera importante en su estabilidad financiera.

²⁰ La compensación se podrá realizar siempre que la reducción de la reserva al final del ejercicio respecto al saldo registrado el último día al año anterior, no sea mayor al 50% del límite máximo de la reserva establecido en la LFPRH.

²¹ La descripción de este fondo se basa en la información publicada en la página web del Alaska Permanent Fund Corporation www.apfc.org y en el documento de Fasano, Hugo (2000). "Review of the experience with oil Stabilization and Savings Funds in selected countries". Working Paper 112. Fondo Monetario Internacional.

En 2003, el Gobierno Nacional dio un nuevo paso al tramitar normas para propiciar la transparencia y responsabilidad fiscal a nivel del sector público. Así mismo, en 2001 se creó el Sistema General de Participaciones que contribuyó a estabilizar los recursos del gasto social y a la meta de estabilidad fiscal y macroeconómica. Se debe mencionar también la creación del Sistema General de Pensiones y su positivo efecto en la equidad y la sostenibilidad del sistema pensional. En su conjunto, estas medidas complementaron otras directrices emanadas de la Constitución Política de 1991, en materia de transferencias de recursos a las regiones y del financiamiento del Gobierno a través del Emisor.

Si bien ha habido mejoras en la normatividad para el manejo sano de las finanzas públicas, aún falta un camino por recorrer que permita blindar el manejo fiscal hacia el futuro, fortalezca el papel estabilizador de la política fiscal en su conjunto, y contribuya a reducir el nivel de la deuda pública. A lo anterior se suma la importancia de dar un manejo responsable a los recursos que se generen por la expansión de la actividad minero energética y que ingresarán tanto a las cuentas de la nación como a las de los gobiernos subnacionales. Por ésta razón, el Gobierno Nacional se propone adoptar una regla cuantitativa sobre sus finanzas, que permita consolidar el proceso de ajuste realizado a lo largo de los últimos doce años, y al mismo tiempo ahorrar parte de los recursos excedentarios. Este mecanismo asegurará que la política fiscal cumpla un papel contra-cíclico en los momentos que se requiera; y servirá de ancla de las expectativas sobre la sostenibilidad fiscal del país.

Dados los niveles actuales de la deuda en cabeza del Gobierno Nacional Central, con la adopción de una regla fiscal se alcanzarían niveles sostenibles de deuda pública, que garanticen la estabilidad macroeconómica del país y permitan recuperar el Grado de Inversión para el país. Se entiende que el menor déficit fiscal que se deriva de la aplicación de la regla fiscal disminuirá las necesidades de financiamiento, logrando reducir los niveles de deuda y aumentar el ahorro de recursos excedentarios.

La adopción de una regla fiscal tiene muchos beneficios:

- Permite un espacio para la política fiscal contracíclica, lo cual significa que la autoridad fiscal podrá ahorrar en momentos de auge y desahorrar en momentos de recesión, sin que se comprometa su meta de mediano plazo, contribuyendo así a la estabilidad macroeconómica.
- Garantiza a la población el acceso a los bienes y servicios a los que tienen derecho.
- Permite una mejor coordinación entre la política fiscal y monetaria del país, ya que durante las expansiones de la economía, o bonanzas de un sector específico, la

regla promueve una política fiscal de ahorro, apoyando los esfuerzos de estabilización de la autoridad monetaria.

- Durante las recesiones, la regla permite una política fiscal expansionista y ayuda a la política monetaria en su propósito de estimular la economía a través de menores tasas de interés.

Otra característica importante de la regla es que posibilita un manejo macroeconómico adecuado de los posibles excedentes que genere el sector minero-energético, ya que deberán ser ahorrados cuando existan bonanzas extremas, bien sea a través de fondo un ahorro o por medio de menor deuda; y podrán ser desahorrados cuando las circunstancias lo requieran.

Es importante resaltar que, tal y como se ha expresado a lo largo de esta exposición de motivos, un mecanismo de ahorro diseñado únicamente para garantizar la sostenibilidad de las finanzas del Gobierno Nacional Central, no es suficiente estrategia para promover la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país.

Es indispensable que así como para el Gobierno Nacional se diseñó un mecanismo de ahorro para administrar los recursos de la minería, se adopte un esquema de ahorro en las regiones, por medio del cual ahorren recursos en épocas de auge para luego disponer de éstos en épocas de escasez. Ello les permitirá cumplir con el deber constitucional de garantizar establemente a la población el acceso a los bienes y servicios a los que tienen derecho, cuidando la sostenibilidad fiscal y garantizando la estabilidad macroeconómica del país.

1.2.6 El balance del sistema de regalías colombiano

Las regalías son una contraprestación económica generada en favor del Estado, y las entidades territoriales tienen un derecho económico de participación sobre las mismas. En consecuencia, las regalías las reciben los departamentos y municipios en cuyo territorio se explotan los recursos naturales no renovables y los municipios portuarios por donde se transportan dichos recursos o sus derivados, además de otras entidades territoriales no receptoras o menores beneficiarias a través de la asignación de recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR). También reciben recursos de regalías algunas Corporaciones Autónomas Regionales, el FONPET, Ingeominas, Cormagdalena, y el Fondo de Fomento del Carbón, entre los más importantes.

De acuerdo con las determinaciones legales vigentes, las regalías y compensaciones se distribuyeron en promedio²² durante el periodo 1994-2009, de la siguiente manera:

²² Las regalías y compensaciones son distribuidas entre los beneficiarios de forma diferente por cada recurso natural no renovable, de acuerdo con los porcentajes establecidos en los artículos 31 al 48 de la Ley 141 de 1994, algunos de ellos modificados por los artículos 20 al 22 y 27 al 29 de la Ley 756 de 2002, así como por el artículo 3° de la Ley 1283 de 2009.

ACUMULADO 1994-2009

49%	DEPARTAMENTO PRODUCTOR	\$20,5 bill.	} Regalías Directas (\$33,3 bill.)
23%	MUNICIPIO PRODUCTOR	\$9,8 bill.	
7%	MUNICIPIO PORTUARIO	\$3,0 bill.	
21%	FONDO NACIONAL DE REGALÍAS (FNR)	\$8,9 bill.	} Regalías Indirectas (\$8,9 bill.)
	TOTAL	\$42,2 bill.	

El 5% de las regalías que reciben los departamentos y municipios productores, y el 50% de las regalías que se asignan al FNR, se destinan al FONPET.

EVOLUCIÓN DE LAS REGALÍAS

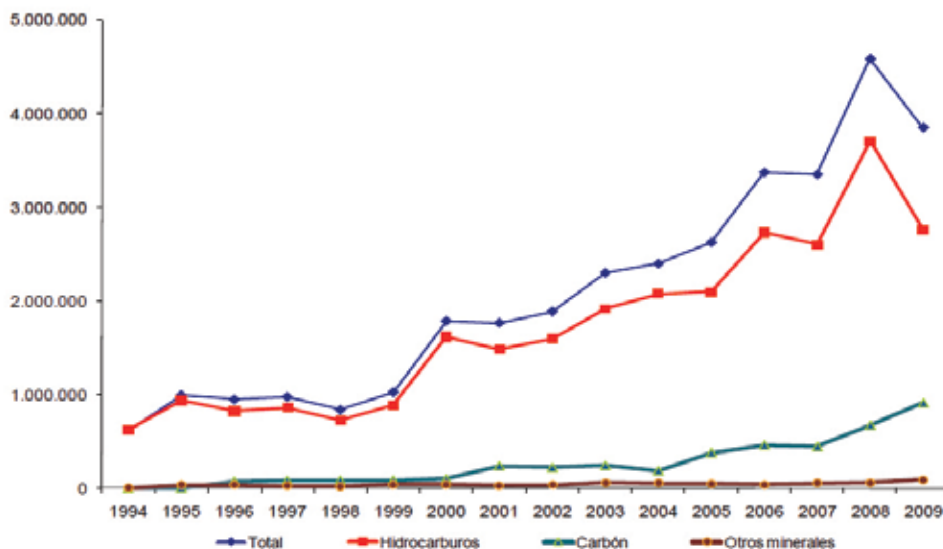
A partir de la expedición de la Ley 141 de 1994²³, se evidencia un creciente volumen de regalías generadas por la explotación de hidrocarburos, carbón, níquel y demás recursos naturales no renovables.

Durante el periodo comprendido entre 1994 y 2009 se han generado regalías cercanas a los \$42,2 billones a precios constantes de 2009. De las regalías generadas, \$33,3 billones corresponden a directas y \$8,9 billones a indirectas.

Del total de regalías directas, las generadas por explotación de hidrocarburos ascendieron en el mismo período a \$27,4 billones a precios constantes de 2009, que representan el 82% del giro total, seguidas por las derivadas de la explotación de carbón que correspondieron a \$4,1 billones, níquel con \$1.1 billones y otros recursos naturales²⁴ con \$0,6 billones, que representaron el 12%, 3% y 3%, respectivamente (gráficas 5 y 6).

GRÁFICA 5. GIROS REGALÍAS DIRECTAS PERÍODO 1994-2009

(Millones de pesos constantes de 2009)

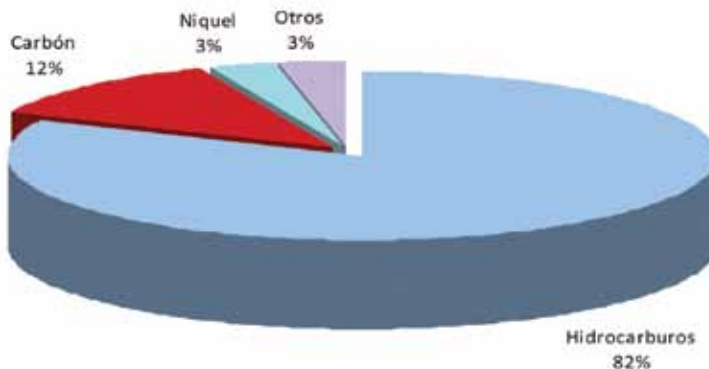


Fuente: Hidrocarburos: Ecopetrol 1994-2003 y ANH 2004-2009. Carbón y otros minerales: Carbocol y Minercol 1995-2003 e Ingeominas 2004-2009.

²³ Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

²⁴ Corresponden a metales preciosos, esmeralda, hierro, manganeso.

GRÁFICA 6. PARTICIPACIÓN DE REGALÍAS POR TIPO DE RECURSO NATURAL NO RENOVABLE
1994-2009



*Recurso Natural No Renovable (RNNR).
Fuente: Hidrocarburos: Ecopetrol 1994-2003 y ANH 2004-2009. Carbón y otros minerales: Carbocol y Minercol 1995-2003 e Ingeominas 2004-2009.

Sin embargo, a pesar del importante peso de las regalías generadas por hidrocarburos, a partir de 2005 se ha venido presentado un aumento significativo de la participación de las regalías generadas por carbón, situación que obedece al importante crecimiento de su producción, especialmente en los departamentos de La Guajira y Cesar.

La distribución de los recursos de regalías directas y compensaciones por beneficiario se concentran en los departamentos, los cuales han percibido el 59% de las regalías generadas en el periodo 1994-2009, los municipios el 39% y las Corporaciones Autónomas Regionales el 2% (gráfica 7).

GRÁFICA 7. DISTRIBUCIÓN DE REGALÍAS DIRECTAS POR BENEFICIARIO



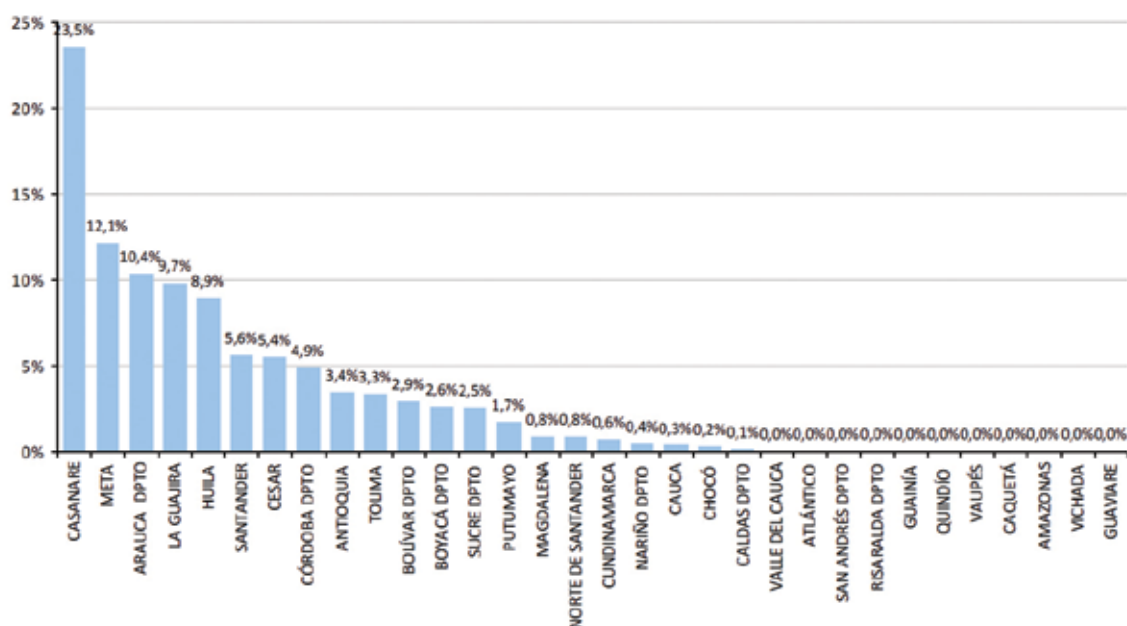
Fuente: Hidrocarburos: Ecopetrol 1994-2003 y ANH 2004-2009. Carbón y otros minerales: Carbocol y Minercol 1995-2003 e Ingeominas 2004-2009.

Es importante precisar que de las 790 entidades beneficiarias²⁵ de recursos de regalías directas, 17 departamentos y 60 municipios perciben el 95% de las mismas. Esta concentración se deriva del criterio de asignación de las regalías ligado a la producción. Como resultado de la situación descrita, los principales beneficiarios de estos recursos han sido los

departamentos y municipios receptores por explotación de hidrocarburos correspondientes a Casanare, Meta, Arauca y Huila. Para el periodo 1994 a 2009, estos departamentos recibieron el 56 % de las regalías generadas como se aprecia en la gráfica 8.

²⁵ Departamentos, 751 municipios y 7 Corporaciones Autónomas Regionales.

**GRÁFICA 8. PARTICIPACIÓN DEPARTAMENTAL EN LAS REGALÍAS
1994-2009**



Fuente: Hidrocarburos: Ecopetrol 1994-2003 y ANH 2004-2009. Carbón y otros minerales: Carbocol y Minercol 1995-2003 e Ingeominas 2004-2009.

CONSECUENCIAS DEL ACTUAL DISEÑO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

• INEQUIDAD Y POBREZA

La Ley determinó que la distribución de las regalías entre las diferentes entidades territoriales se realizará de acuerdo con el tipo y volumen de los recursos explotados y transportados, sin tener en cuenta criterios como el número de habitantes a beneficiar, el número de personas o familias pobres, los índices de necesidades básicas insatisfechas de dichos habitantes, la capacidad administrativa y financiera de las entidades territoriales y los impactos ambientales.

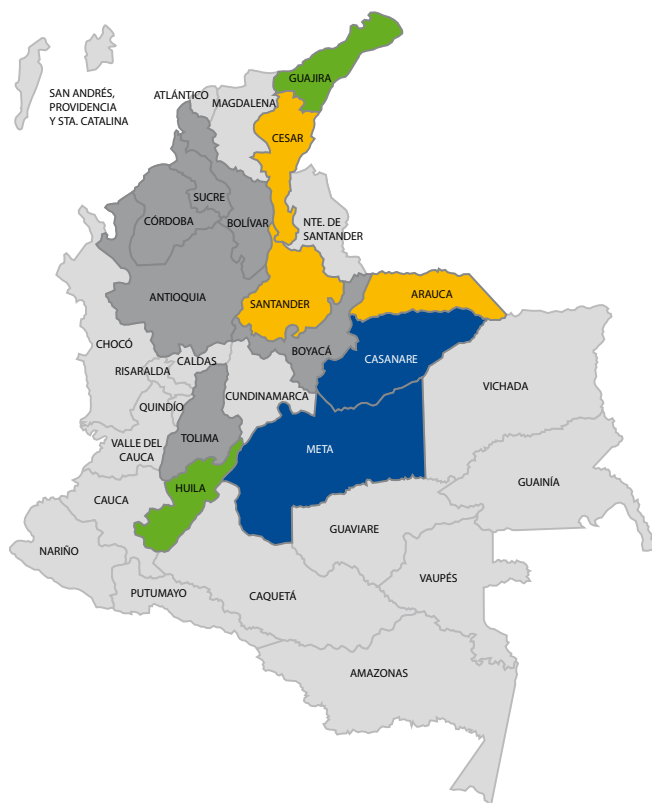
Con el aumento de los precios de hidrocarburos y la producción de carbón a partir del año 2000, se generó un aumento considerable en la generación de regalías y se hizo manifiesta la excesiva concentración de estos recursos en unas pocas entidades territoriales.

La distribución de participaciones de regalías de hidrocarburos, según lo contemplado en el artículo 27 de la Ley 756 de 2002 se presenta en la tabla 6, cuyo volumen depende de los barriles promedio diario mensual BPMD.

TABLA 6. DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES DE REGALÍAS DE HIDROCARBUROS

Entidad	Producción de Municipio 0-10.000 BPMD (%)	Producción de Municipio 10.000- 20.000 BPMD (%)	Producción de Municipio Superior 20.000 BPMD (%)
Departamentos productores	52,0	47,5	47,5
Municipios o distritos	32,0	25,0	12,5
Municipios o distritos portuarios	8,0	8,0	8,0
Fondo Nacional de Regalías	8,0	19,5	32,0

Fuente: DNP



PASADO

Regalías totales por departamento

2000 - 2010

(Cifras en billones)



Fuente: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Minas y Energía, Departamento Nacional de Planeación. Julio 18 de 2011



FUTURO

Regalías totales por departamento

2012 - 2020

(Cifras en billones)



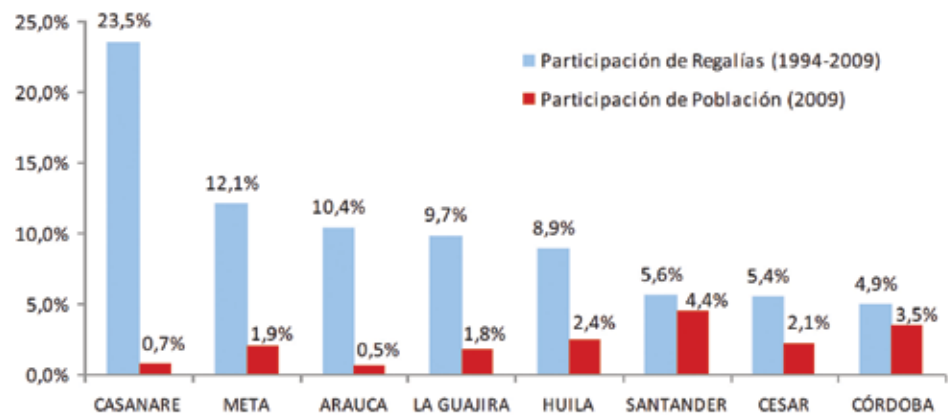
Fuente: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Minas y Energía, Departamento Nacional de Planeación. Julio 18 de 2011

La distribución de recursos de regalías con base en el diseño constitucional vigente genera la concentración del 80% de estos recursos en entidades territoriales que representan el 17% de la población. Esta situación produce inequidad en la distribución de una fuente de financiación que debería beneficiar de manera más equilibrada a todas las regiones del país y que afecta la compensación territorial, ya que si bien el Sistema General de Participaciones busca una distribución más equitativa entre las regiones, al incorporar en el balance los recursos de regalías, dicha equidad se ve neutralizada por la desigual distribución de las regalías entre departamentos y municipios.

Cuando el análisis se realiza por departamentos, se encuentran diferencias aún mayores. En la gráfica 9 se aprecia cómo

Casanare, con menos del 1% de la población recibe el 24% de las regalías; Meta con el 2% de la población el 12% de las regalías, y Arauca con el 0,5% de la población el 10,8%, esta situación genera una gran inequidad difícil de justificar. Si bien resulta razonable que las entidades territoriales en donde se realizan las actividades extractivas perciban una regalía acorde con los efectos que genera dicha actividad, la asignación no conserva correspondencia con la distribución de la población. En contraste, departamentos con probadas necesidades de recursos como Chocó y Nariño reciben sumas bajas, lo que históricamente los ha conducido a una trampa de pobreza o a depender de recursos del Gobierno Central, exclusivamente.

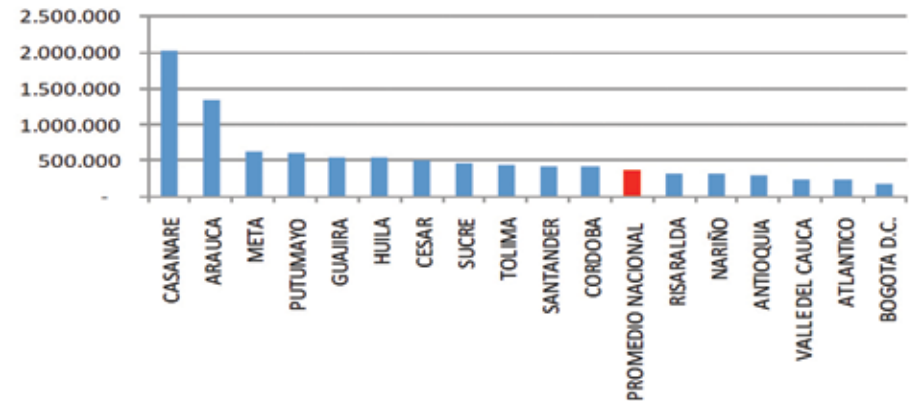
GRÁFICA 9. PRINCIPALES BENEFICIARIOS DE REGALÍAS DIRECTAS



Fuente: DNP

GRÁFICA 10. REGALÍAS Y SGP PER CÁPITA

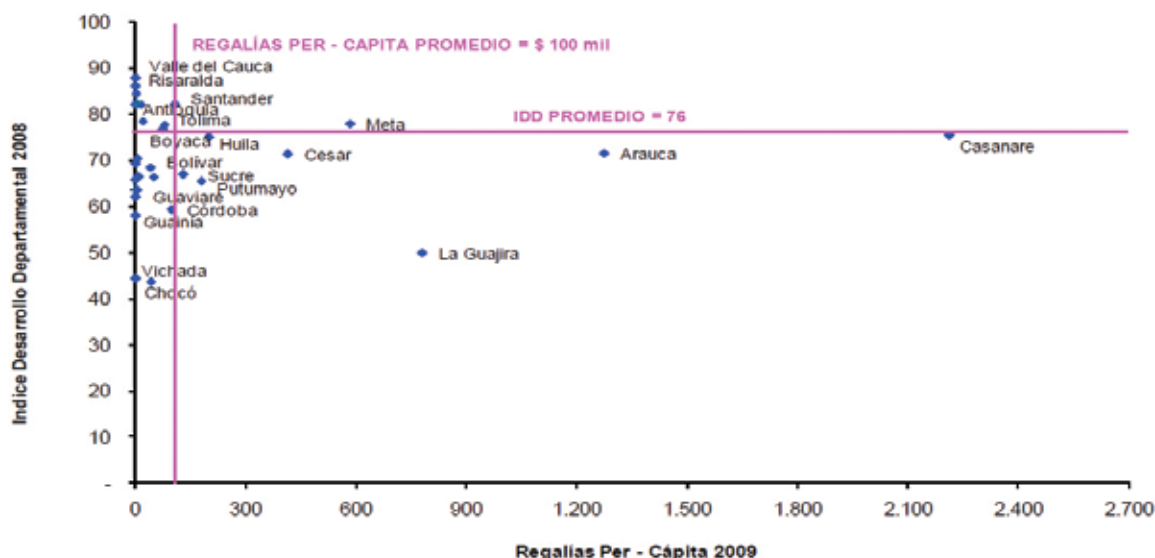
Los dos principales instrumentos de redistribución de los ingresos entre regiones son el Sistema General de Participaciones (SGP) y las Regalías. En el gráfico 10, se aprecia que la distribución por habitante por estas dos fuentes genera asignaciones per cápita de hasta cinco veces mayores al promedio nacional.



Fuente: DNP

Adicionalmente, como se puede observar en el gráfico 11, los departamentos con mayores recursos de regalías, presentan un índice de desarrollo departamental que se encuentra por debajo del promedio nacional.

GRÁFICA 11. ÍNDICE DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL VS. REGALÍAS PER CÁPITA

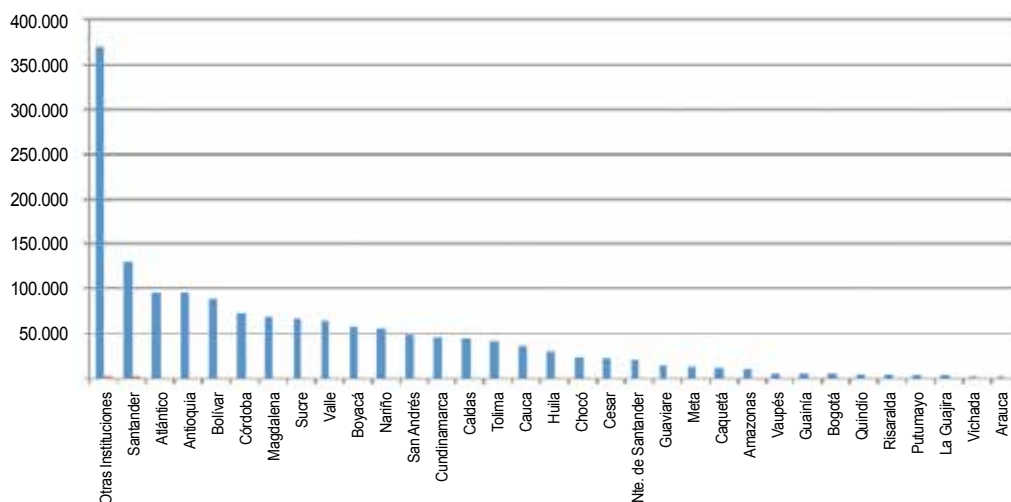


Fuente: Cálculos DNP

Por su parte, el Fondo Nacional de Regalías, cuya filosofía era la redistribución de parte de la riqueza generada por la explotación de recursos naturales no renovables entre aquellos departamentos y municipios que no son beneficiarios directos de regalías, se encuentra atomizado por múltiples destinaciones específicas que no permiten una redistribución equitativa.

En la gráfica 12, se aprecia que la destinación de los recursos del FNR no ha estado asociada con redistribuir los recursos entre aquellas regiones con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas; e incluso la asignación de recursos ha beneficiado a departamentos que perciben regalías directas como Santander, Bolívar, Córdoba, y Sucre, entre otros.

GRÁFICA 12. ASIGNACIÓN FONDO NACIONAL DE REGALÍAS 2002-2008



Fuente: Fondo Nacional de Regalías. En Otras Instituciones se incluye Cormagdalena, Ingeominas, especialmente cuyas inversiones benefician a las Entidades Territoriales.

Así mismo, los recursos asignados por el Fondo Nacional de Regalías se han orientado a una serie de sectores como transporte, energía, vivienda, educación, salud, medio ambiente, gas, asistencia humanitaria, cultura, agricultura entre otros, sin que su destinación tenga una dimensión integral y planificada que promueva el desarrollo regional, y que se dirija a las grandes apuestas que le permitan a las regiones contar con la infraestructura básica para generar mayores niveles de competitividad regional especialmente en las zonas con menores índices de competitividad.

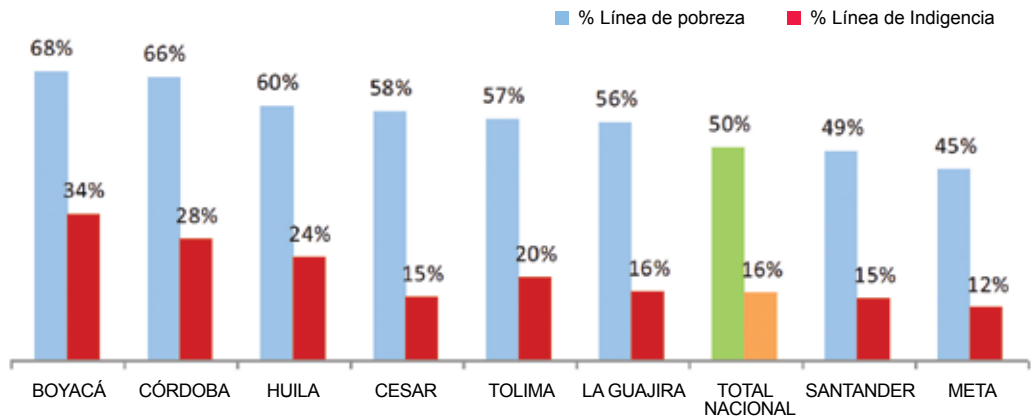
POBREZA

Generalmente se utilizan dos indicadores: una Línea de Indigencia (LI) y una Línea de Pobreza (LP). La línea de indigencia se define como el valor de una canasta de consumo

que permite a una familia típica cubrir sus necesidades mínimas de alimentación tal y como las define la Organización Mundial de la Salud, es decir, a partir del valor de una canasta de consumo que proporcione alrededor de 2.250 kilocalorías diarias por adulto. Por su parte, a la línea de pobreza moderada se le agrega, además del consumo en alimentos, el valor estimado de todos aquellos bienes básicos no alimenticios.

De acuerdo con la información de la Misión de Pobreza, para los departamentos en los cuales existe medición de la línea de pobreza en 2005, los departamentos de Santander (49%) y Meta (45%) se encuentran por debajo de la línea de pobreza nacional (50%), en tanto los departamentos de Córdoba (66%) y Huila (60%) presentan los mayores porcentajes de población bajo la línea de pobreza.

GRÁFICA 13. PORCENTAJE DE POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA E INDIGENCIA, 2005



Fuente: cálculos de la MERPD con base en bases de datos de la DDS-DNP.

Respecto a los cálculos de línea de indigencia, los departamentos de Boyacá (34%), Córdoba (28%) y Huila (24%), presentan los mayores niveles de población ubicada por debajo de la línea de indigencia, por encima del promedio nacional (15,6%). Los departamentos de Santander (14,5%) y Meta (12,2%) tienen una proporción de población por debajo de la Línea de Indigencia menor al promedio nacional (15,6%), manteniendo la tendencia presentada en el comportamiento de la línea de pobreza.

En general los departamentos principales receptores de regalías, no han logrado que esta fuente de recursos se convierta en un generador de riqueza en la región como se esperaba, especialmente, en los departamentos de Córdoba y La Guajira en donde se presentan diferencias significativas con departamentos como el Meta.

En estricto sentido, las entidades territoriales beneficiarias de regalías deben alcanzar niveles de bienestar al menos cercanos al promedio nacional, para evaluar los avances ob-

tenidos en materia de mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Se analizan a continuación los cambios en los indicadores que permiten medir condiciones de pobreza en el grupo de departamentos que concentran el 80% de las regalías; ellos corresponden a Casanare, Meta, Arauca, Huila, La Guajira, Santander, Córdoba y Cesar.

Considerando el carácter multidimensional del concepto de pobreza, existen diversas formas para su medición; para ello existen dos indicadores frecuentes para medirla: el índice de necesidades básicas insatisfechas y la pobreza medida a partir de los ingresos de los hogares, conocido como “líneas de pobreza” .

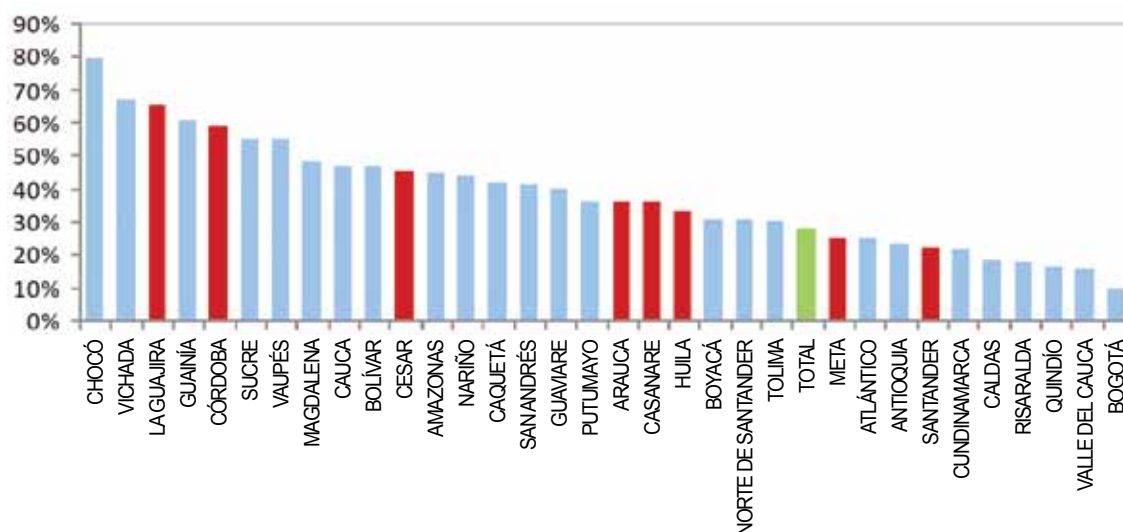
El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) ha sido denominado un método “directo” de medición de la pobreza porque nos permite observar, directamente, la falta de cobertura de ciertos bienes o servicios básicos. En América Latina, este método se utiliza ampliamente para la construcción de mapas de necesidades básicas insatisfechas que

permite la identificación de áreas o regiones prioritarias en el diseño y asignación de recursos de programas sociales. Este método ha identificado como necesidades básicas las siguientes: contar con una vivienda; tener una vida saludable, asociada frecuentemente con los servicios básicos de la vivienda; conocer y entender el entorno “educación”; y, garantizar la subsistencia de los miembros del hogar .

De acuerdo con los resultados del Censo 2005, de los ocho departamentos mayores receptores de regalías, después de

diez años de recibir regalías directas, solamente los departamentos del Meta y Santander presentan un Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas –INBI- inferior al promedio nacional (27,7%). Adicionalmente, llama la atención el alto INBI en departamentos como La Guajira y Córdoba que supera el 60%, incluso por encima de departamentos como Cauca y Vaupés que no cuentan con una actividad productiva significativa (Gráfica 14).

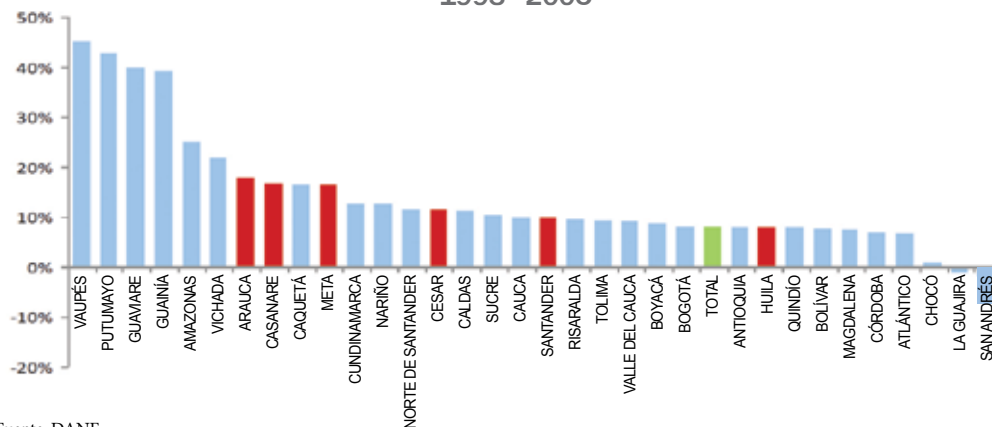
GRÁFICA 14. ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS
2005



Fuente: DANE. Censo 2005.

Ahora bien, al comparar los avances en materia de reducción de la pobreza en el periodo 1993 (antes de la recepción de regalías) y 2005, se observa que los departamentos con mayores reducciones del índice pobreza fueron Arauca (17,8) y Casanare (16,5). De otra parte, departamentos como Huila y Córdoba a pesar de haber registrado reducción de su INBI estuvieron por debajo del promedio nacional de 9,43; y en el caso del departamento de La Guajira el índice de necesidades básicas insatisfechas aumentó (Gráfica 15).

GRÁFICA 15. PORCENTAJE DE REDUCCIÓN DEL ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS
1993 - 2005



Fuente: DANE.

En el caso del departamento de la Guajira, a pesar de que recibió cerca de \$1.5 billones en el periodo 1994 a 2005, los resultados en reducción de pobreza fracasaron y la inversión realizada en este período fue ineficaz máxime cuando desde la expedición de la mencionada Ley 141 de 1994, la destinación de estos recursos debe priorizar la salud, la educación, los servicios públicos y la reducción de la mortalidad infantil.

INEFICIENCIA

El marco legal vigente definió como uso prioritario de las regalías la financiación de la prestación de servicios sociales, haciendo especial énfasis en salud, educación, agua potable y la reducción de la mortalidad infantil, destinación que sólo podrá cambiarse cuando las entidades territoriales beneficiarias cumplan con las coberturas mínimas²⁹ en los sectores señalados.

• LAS COBERTURAS MÍNIMAS

Uno de los objetivos propuestos desde la expedición de la Ley 141 de 1994 fue promover que los departamentos y

municipios receptores de regalías alcanzaran las coberturas mínimas de los servicios de educación, salud, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil. Mientras las entidades territoriales beneficiarios de regalías no alcancen las coberturas mínimas en estos sectores, los departamentos deben asignar por lo menos el 60% de los recursos de regalías y compensaciones, y los municipios el 75% de estos recursos, hasta lograr dichos propósitos.

El incentivo para aquellas entidades territoriales que alcancen las coberturas mínimas consiste en reorientar los recursos de regalías a otros proyectos de inversión contenidos en el plan de desarrollo, diferentes de los requeridos para lograr las coberturas mínimas.

De las entidades territoriales que actualmente son beneficiarias de recursos de regalías y compensaciones, ninguna ha logrado cumplir todas las coberturas mínimas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (Artículo 120 de la Ley 1151 de 2007) en los sectores de: educación, afiliación a salud, mortalidad infantil, agua potable y alcantarillado.

TABLA 7. NIVELES MÍNIMOS DE COBERTURAS

Cobertura	Meta	Entidad responsable de su certificación	Objetivo
Mortalidad Infantil	16,5 por cada mil	DANE	Disminuir la mortalidad de niños que fallecen antes de cumplir un año de edad
Salud	100%	Ministerio de la Protección Social	Afiliación del 100% de la población pobre al régimen subsidiado
Educación	100%	Ministerio de Educación Nacional	Acceso al sistema educativo de los niños en edad escolar
Acueducto	91,5%	Superintendencia de Servicios Públicos	Población urbana y rural con acceso al servicio de agua potable continua y de calidad
Alcantarillado	85,8%	Superintendencia de Servicios Públicos	Población urbana y rural con acceso a disposición de aguas residuales

Fuente: Decreto 416 de 2007 y Ley 1151 de 2007.

• LAS COBERTURAS MÍNIMAS EN ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

En el caso de las coberturas en acueducto la meta es del 91,5%. De acuerdo con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) ninguna de las entidades territoriales beneficiarias de regalías cumple con la cobertura mínima y la potabilidad del agua exigida para la certificación de cobertura en agua potable y alcantarillado a 2009.

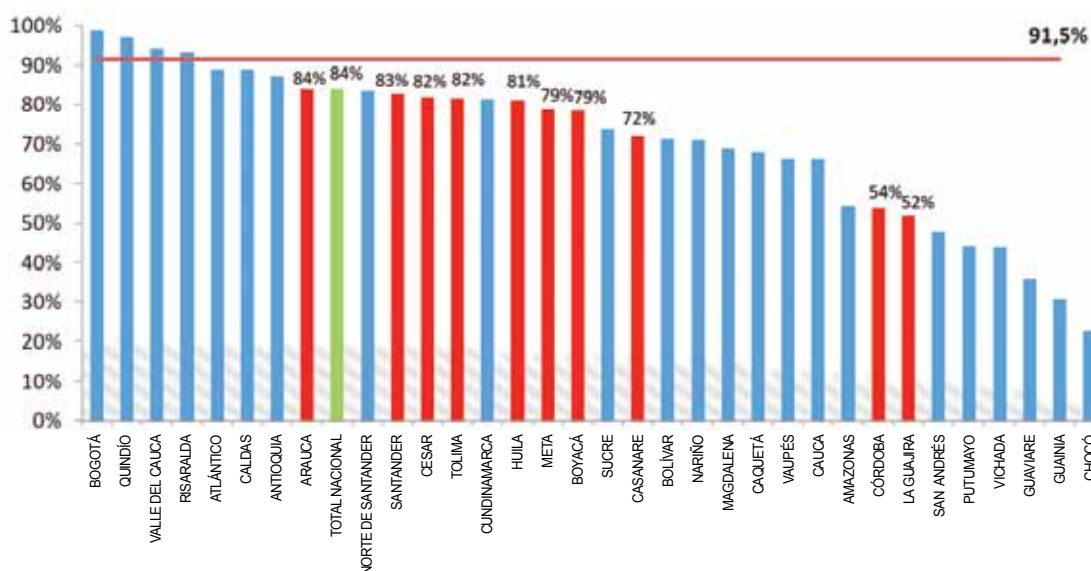
Algunas entidades territoriales, como Bogotá, Quindío, Valle del Cauca y Risaralda que no son grandes beneficiarios de regalías directas, han alcanzado los mínimos de coberturas previstas como meta para 2009, pero no cumplen con todos los requisitos exigidos por la SSPD para su certi-

ficación. Cuando se analiza la situación de los principales departamentos beneficiarios de regalías, Arauca (83,6%) y Santander (82,9%) tienen las mayores coberturas, situación que contrasta con los departamentos de Córdoba (53,8%) y La Guajira (51,6%) que presentan coberturas en acueducto por debajo de departamentos como Vaupés, Cauca y Amazonas que no cuentan con regalías u otra fuente de recursos adicionales diferentes a las transferencias nacionales (ver Gráfica 16).

En el caso de la cobertura en alcantarillado la meta es del 85,8%. Para la vigencia 2009, la SSPD indica que ninguna de las entidades territoriales beneficiarias de regalías cumple con todos los requisitos para su certificación.

²⁹ Mortalidad Infantil 1,6%, Salud para población pobre 100%, Educación Básica 100%, Agua Potable 91,5% y Alcantarillado 85,8%.

**GRÁFICA 16. COBERTURA DEPARTAMENTAL DE ACUEDUCTO
2008**

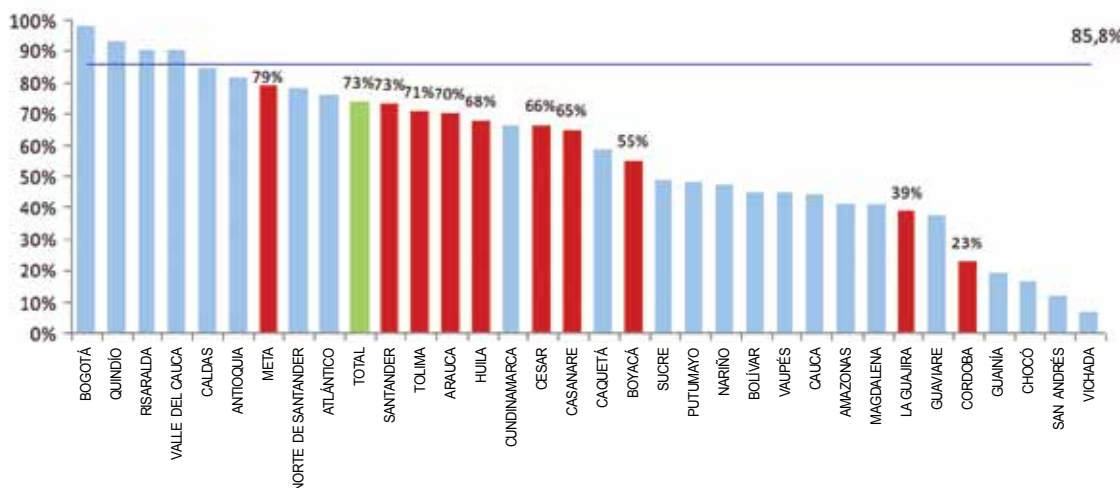


Fuente: Datos Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Las tendencias en el avance de la cobertura en alcantarillado son similares a las presentadas en acueducto, en donde ninguno de los principales departamentos beneficiarios de regalías alcanza el mínimo exigido, destacándose un importante rezago en departamentos como: La Guajira (39%) y

Córdoba (22,6%), los cuales se encuentran en el mismo nivel de departamentos como Amazonas (41,2%) y Guaviare (37,2%), que solamente cuentan con transferencias para la financiación de los servicios de acueducto y alcantarillado (Gráfica 17).

**GRÁFICA 17. COBERTURA DEPARTAMENTAL DE ALCANTARILLADO
2008**



Fuente: Datos Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

• LA COBERTURA MÍNIMA EN SALUD

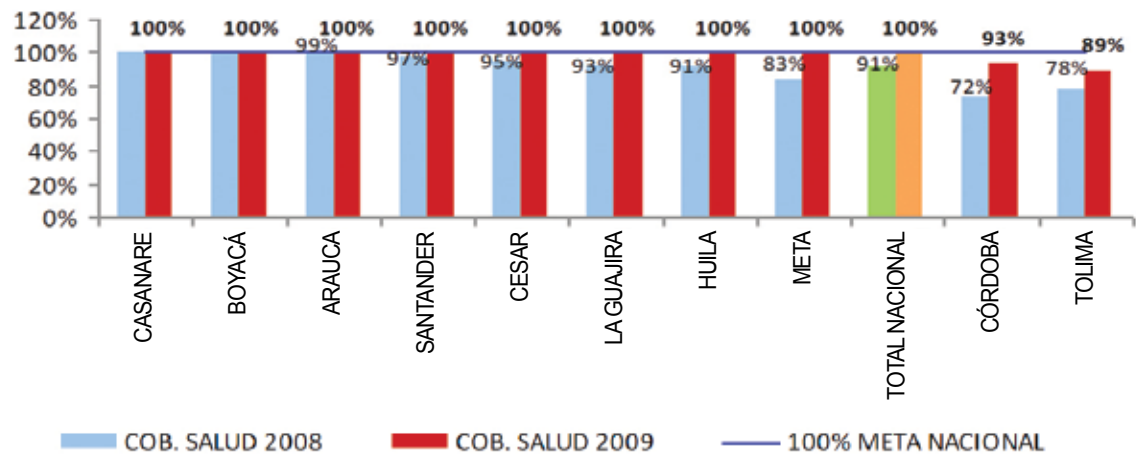
La cobertura mínima en salud se entiende como la afiliación al régimen subsidiado de salud del 100% de la población pobre identificada en los niveles 1 y 2 del SISBEN³⁰, la población indígena y la población desplazada por la violencia.

De los 32 departamentos del país, 9 departamentos lograron el 100% de coberturas en afiliación a salud de la población vulnerable en el 2008 (Casanare, Boyacá, Chocó, San Andrés, Guainía, Amazonas, Vaupés, Guaviare y Vichada) y 25 departamentos lograron el 100% de cobertura en el 2009,

³⁰ El SISBEN es el sistema de identificación de beneficiarios que permite determinar los beneficiarios de subsidios por parte del Estado.

haciendo falta Tolima (89%), Caquetá (88%), Córdoba (93%), Cundinamarca (97%), Cauca (97%), Quindío (98%) y Nariño (98%) en lograr el 100% de cobertura en este sector.

GRÁFICA 18. COBERTURA DEPARTAMENTAL EN SALUD
2008-2009



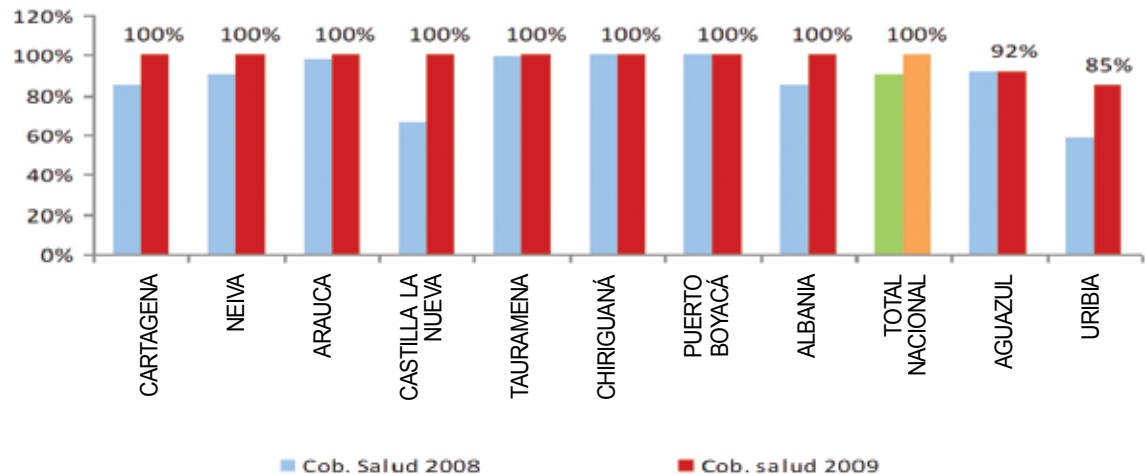
Fuente: Datos Ministerio de la Protección Social.

De los diez principales departamentos receptores de regalías, ocho han logrado el 100% de la cobertura en afiliación a salud de la población pobre. Los departamentos de Córdoba (93%) y Tolima (89%) son los que presentan una menor cobertura en afiliación a salud de la población pobre, en el 2009.

Si se tiene en cuenta los diez principales municipios receptores de regalías, que recibieron \$2,71 billones en el período

2005-2009, los cuales son: Aguazul-Casanare, Chiriguaná-Cesar, Cartagena-Bolívar, Neiva-Huila, Uribí-La Guajira, Castilla La Nueva-Meta, Albania-La Guajira, Arauca-Arauca, Puerto Boyacá-Boyacá y Tauramena-Casanare. Los únicos que no han logrado el 100% de coberturas en afiliación a salud de la población pobre son Aguazul-Casanare y Uribí-La Guajira.

GRÁFICA 19. COBERTURA MUNICIPAL EN SALUD
2008-2009



Fuente: Datos Ministerio de la Protección Social.

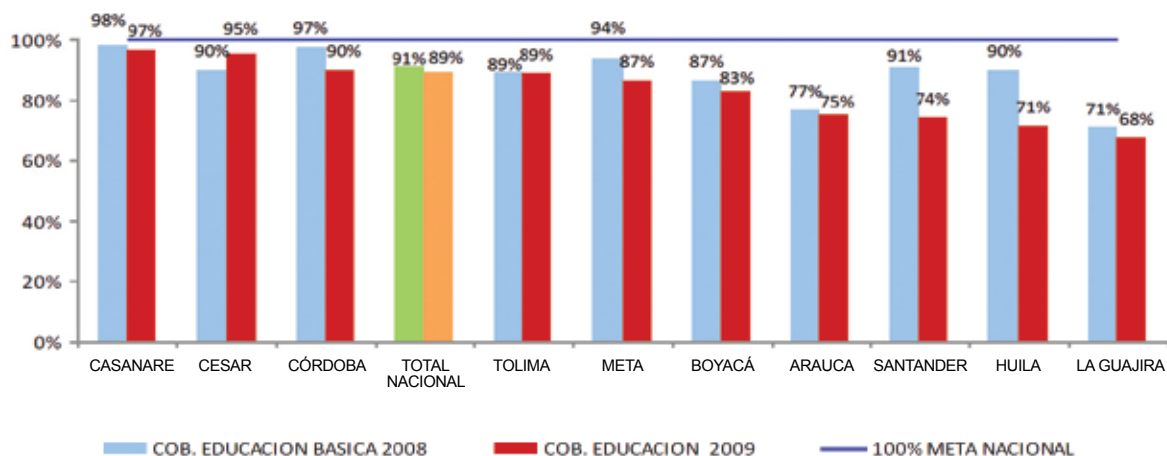
Cabe aclarar que si bien las regalías son una importante fuente de financiación para alcanzar la meta, son los recursos del Sistema General de Participaciones y el FOSYGA las principales fuentes de financiación que explican en gran parte estos logros, razón por la cual se esperaría que los departamentos y municipios receptores de regalías alcancen más rápidamente la cobertura universal.

El pago de un subsidio como este requiere garantizar su sostenibilidad en el largo plazo, por ende la financiación de este tipo de subsidios con un ingreso como las regalías que se caracteriza por su fluctuación puede generar en el mediano plazo dificultades para su sostenibilidad.

• LA COBERTURA MÍNIMA EN EDUCACIÓN

La cobertura en educación corresponde a los estudiantes matriculados en el sistema educativo (establecimientos públicos y privados) sobre la población en edad escolar. El Ministerio de Educación Nacional (MEN) calculó la cobertura neta en educación 2008 como los estudiantes matriculados en los grados 1° a 9°, sobre la población entre los 6 y 14 años de edad. Mientras que la cobertura neta en educación para el año 2009, fue el resultado de dividir los estudiantes matriculados en transición y 1° a 11°, sobre la población entre los 5 y 16 años de edad. Por este cambio en la metodología de cálculo las certificaciones en coberturas en educación 2008 y 2009 disminuyeron en la mayoría de los Departamentos.

GRÁFICA 20. COBERTURAS DEPARTAMENTALES CERTIFICADAS EN EDUCACIÓN 2008-2009



Fuente: Datos Ministerio de Educación Nacional.

Ningún departamento logró el 100% de cobertura en educación para el año 2009. De los principales departamentos mayores beneficiarios de regalías, Casanare (98%) y Cesar (95%) cuentan con las coberturas más altas en el 2009. En contraste, los departamentos de menor cobertura en educación, son: Huila (71%) y La Guajira (68%).

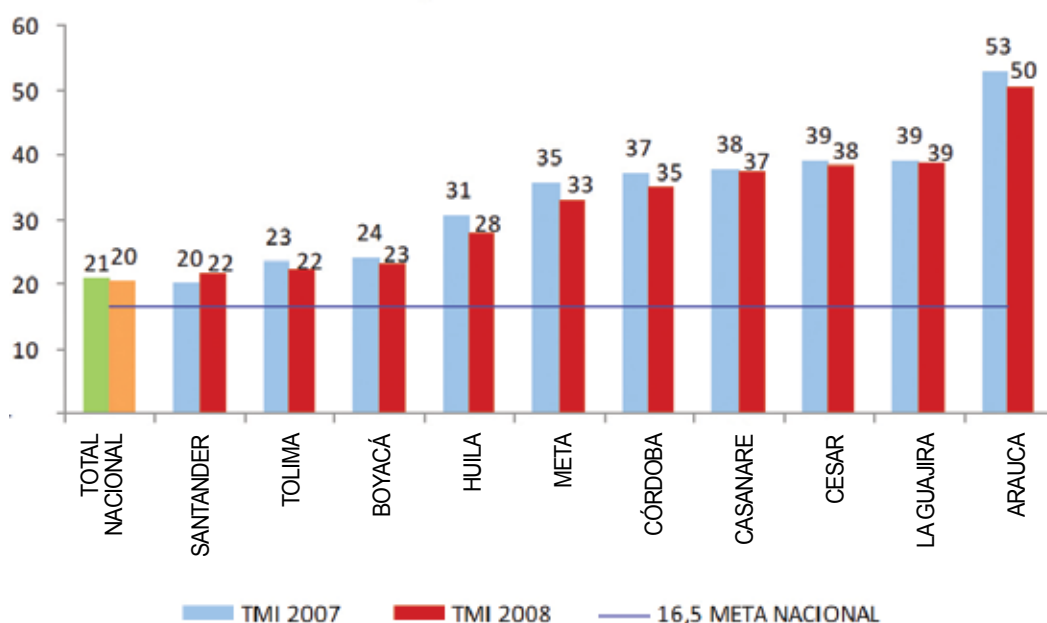
Sin embargo, en el caso de la cobertura en educación, las entidades territoriales tienen poco margen de uso de los recursos de regalías para alcanzar esta cobertura, en general las acciones se circunscriben a inversiones orientadas a la retención de población matriculada y mejoramiento de la infraestructura educativa. Al igual que en el régimen subsidiado, la financiación de la educación pública se realiza a través del Sistema General de Participaciones que garantiza el pago del personal docente y administrativo que se constituye en el principal insumo de la oferta pública.

• MORTALIDAD INFANTIL

De acuerdo con la información suministrada por el DANE, la Tasa de Mortalidad Infantil departamental 2008, entendida como la probabilidad de defunciones menores a un año por cada mil nacidos vivos, aumentó sólo en los departamentos de Santander (20,1 en el 2007 a 21,6 en el 2008) y Caquetá (36 en el 2007 a 21,6 en el 2008), los demás departamentos del país presentaron una disminución en su Tasa de Mortalidad Infantil durante el 2007-2008.

Los departamentos de Chocó (68,1), Arauca (50,4) y Cauca (46,7) tuvieron las Tasas de Mortalidad Infantil más alta en el 2008.

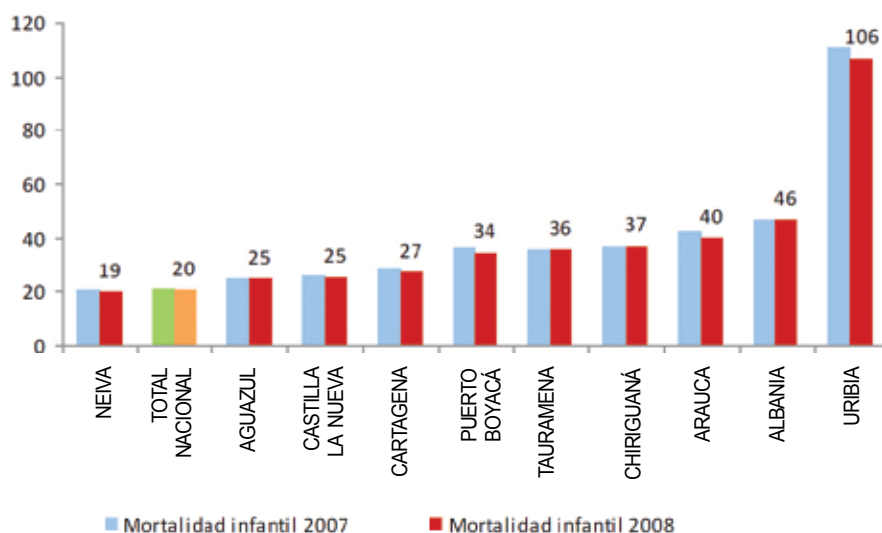
**GRÁFICA 21. COBERTURA DEPARTAMENTAL EN MORTALIDAD INFANTIL
2007-2008**



Fuente: Datos DANE.

De los departamentos principales beneficiarios de regalías los mejores resultados en la Tasa de Mortalidad Infantil corresponden a Santander (21,6) y Huila (27,8); mientras que los departamentos con los resultados menos favorables fueron Arauca (50,4), La Guajira (38,6) y Cesar (38,3) quienes tuvieron la tasa de mortalidad infantil más alta en el 2008.

**GRÁFICA 22. COBERTURA MUNICIPAL EN MORTALIDAD INFANTIL
2007-2008**



Fuente: Datos DANE.

Dentro de los principales municipios beneficiarios de recursos de regalías, el municipio de Uribia-La Guajira (106 por cada mil) es el que tiene la mayor TMI en el 2008. Mientras que Neiva-Huila (19 por cada mil) es el único que tiene una TMI menor al promedio nacional (20 por cada mil).

El balance general del logro de las coberturas mínimas no es el mejor. Después de más de una década de asignación de regalías, no es razonable que no se haya alcanzado un mínimo de servicios sociales básicos en aquellos departamentos que se constituyen en los principales beneficiarios de esta fuente de recursos, más aún cuando además de estos

recursos han recibido otras fuentes de financiación como transferencias y la cofinanciación nacional.

Detrás de este resultado pueden existir algunas explicaciones, que van desde la falta de capacidad de gestión de departamentos y municipios para realizar una gestión por resultados, hasta problemas asociados al desvío de los recursos a fines diferentes a los previstos por la normatividad vigente. En este sentido, es necesario diseñar una combinación de controles, incentivos y fortalecimiento de las capacidades institucionales que permitan cualificar la gestión territorial y orientar una estrategia que reconozca las diferencias de capacidad institucional y la identificación de las entidades territoriales que requieren de una mayor tutela o de mecanismos alternativos de gestión.

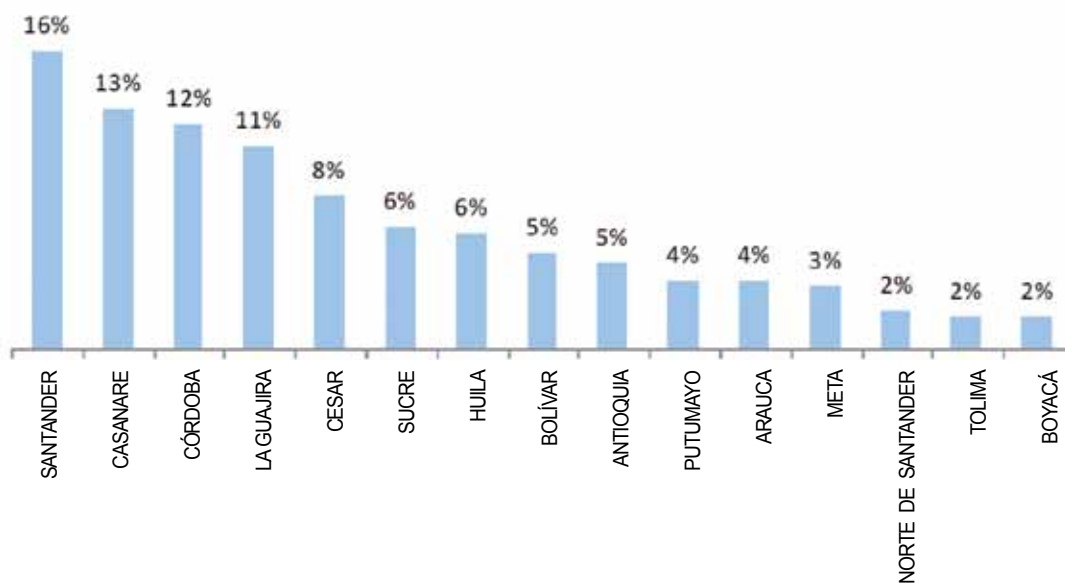
INCORRECTA UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE REGALÍAS

En desarrollo de las labores de interventoría administrativa y financiera, el DNP detecta la comisión de presuntas irregularidades en la utilización de los recursos, las cuales pueden configurar faltas que generan la imposición de medidas preventivas o correctivas por parte del DNP, y de manera simultánea o independiente constituir faltas disciplinarias,

fiscales y/o penales, cuya investigación y sanción corresponde a los Organismos de Control pertinentes (Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República) y a la Fiscalía General de la Nación; evento en el cual corresponde a este Departamento trasladar al organismo correspondiente la información constitutiva de la presunta irregularidad para que la respectiva entidad adelante el trámite al que haya lugar.

Las interventorías administrativas y financieras contratadas por la Comisión Nacional de Regalías – Entidad Liquidada, tenían como objeto contractual verificar que la ejecución, distribución y destinación de los recursos de regalías y compensaciones, así como de las asignaciones provenientes del Fondo Nacional de Regalías para las vigencias 2001-2004, se ajustarán a la Ley. En virtud de lo anterior, se evidenciaron 27.610 presuntas irregularidades contractuales, presupuestales, por problemas financieros, en proyectos y en la documentación, que fueron reportadas a los Organismos de Control y/o Fiscalía General de la Nación según corresponda. En este sentido, en el gráfico siguiente se puede observar las entidades con mayor número de irregularidades reportadas, destacándose los departamentos de Santander, Casanare, Córdoba, La Guajira, Cesar, Sucre, Huila, Bolívar, Antioquia, Putumayo, Arauca, Meta, Norte de Santander, Tolima y Boyacá.

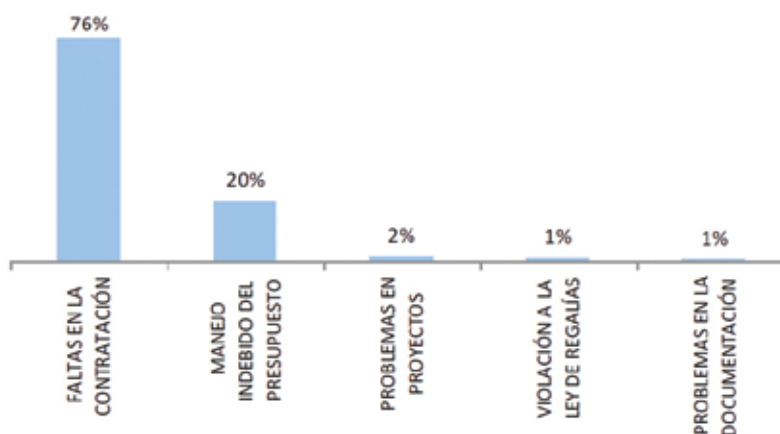
GRÁFICA 23. PORCENTAJE DE IRREGULARIDADES REPORTADAS EN APLICACIÓN DE LA LEY DE REGALÍAS POR DEPARTAMENTO 2001-2004



Fuente: Dirección de Regalías – DNP.

GRÁFICA 24. TIPOLOGÍA DE IRREGULARIDADES REPORTADAS EN APLICACIÓN DE LA LEY DE REGALÍAS POR DEPARTAMENTO 2001-2004

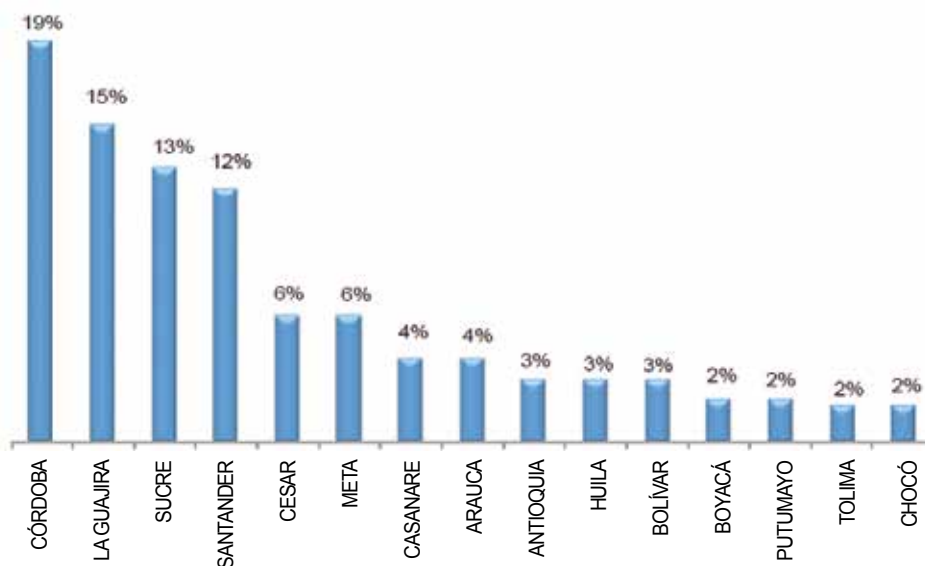
A continuación, se muestra la tipología de las irregularidades reportadas a Organismos de Control y/o Fiscalía General de Nación en el período 2001-2004.



Fuente: Dirección de Regalías – DNP.

Ahora bien, en relación con la vigencias 2005 a 2010 el DNP en virtud de las funciones recibidas de la extinta Comisión Nacional de Regalías, ha reportado 21.681 presuntas irregularidades a Órganos de Control, con el siguiente resultado por departamentos, así:

GRÁFICA 25. PORCENTAJE DE IRREGULARIDADES REPORTADAS EN APLICACIÓN DE LA LEY DE REGALÍAS POR DEPARTAMENTO 2005-2010

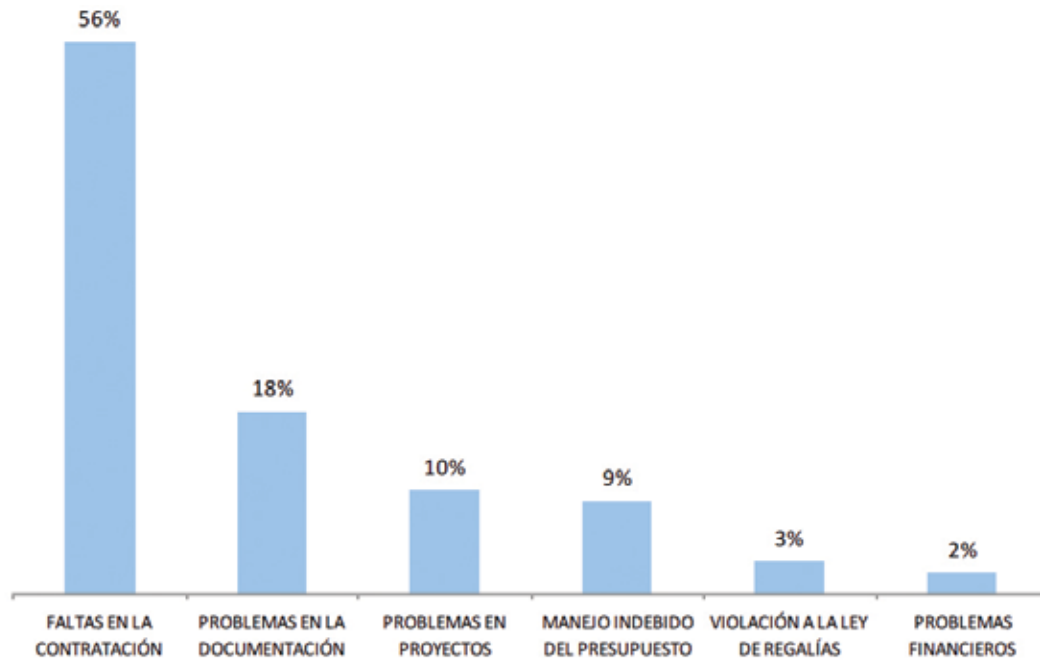


Fuente: Dirección de Regalías – DNP.

Para el período 2005-2010, al evaluar los resultados de las acciones de control administrativo y financiero se concluye que las principales razones generadoras de irregularidades en el uso de las regalías y compensaciones, se encuentran las faltas a la contratación correspondientes a la inobservancia de procesos de selección objetiva, ejecuciones extemporáneas de los contratos, omisión de la contratación de la interventoría técnica, dificultades en la formulación de los proyectos por ausencia de estudios previos adecuados y falta de otorgamiento de licencias, violación de la ley de

regalías por el financiamiento de gastos de funcionamiento, gastos sin competencia legal e incumplimiento de los porcentajes mínimos que exige los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994, modificados por los artículos 1° y 2° de la Ley 1283 de 200932, manejo indebido del presupuesto por la inadecuada constitución de reservas, incumplimiento de las normas para comprometer el presupuesto, deficiencias en el estructura del plan de desarrollo e inadecuado manejo de los recursos reflejado en la inversión de las regalías en operaciones no permitidas.

GRÁFICA 26. TIPOLOGÍA DE IRREGULARIDADES REPORTADAS EN APLICACIÓN DE LA LEY DE REGALÍAS POR DEPARTAMENTO 2005-2010



Fuente: Dirección de Regalías – DNP.

De igual forma, dentro del marco legal vigente, se establecieron dos mecanismos para prevenir el inadecuado uso de las regalías. El primero de ellos corresponde a la suspensión del giro de las regalías. A partir de 2004, con la asunción de las competencias por parte del Departamento Nacional de Planeación el mecanismo se ha reactivado, dando como resultado la suspensión de giros de regalías en más de 600 entidades territoriales discriminadas anualmente en la Tabla 8.

TABLA 8. APLICACIÓN DE MEDIDA DE SUSPENSIÓN DE GIROS

Número de entidades objeto de la medida de suspensión por vigencia	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
	185	57	26	237	66	147	106	33	52	909
Número de entidades con levantamiento de la medida de suspensión por vigencia	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
	82	18	25	62	151	96	82	93	21	630

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

El otro mecanismo de control previsto por la ley es el cambio de ejecutor de los recursos como consecuencia de la pérdida de capacidad de ejecución de la entidad territorial beneficiaria de las regalías. En el caso de los municipios la ejecución es asumida por el departamento y, en el caso de los departamentos pasa a ser asumida por el Gobierno Nacional. Este mecanismo se ha aplicado solamente una vez, trasladando el manejo de las regalías de un municipio al departamento. Sin embargo, la administración departamental no ejecutó los recursos con la transparencia necesaria, y el procedimiento presupuestal fue complejo y difícil de implementar.

De otra parte, los órganos de control han presentado algunos informes parciales sobre el control a las regalías, entre los cuales se destacan los siguientes apartes:

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (REVISTA CAMBIO, 1 DE OCTUBRE DE 2009)

“En 750 entidades regionales y municipales, funcionarios corruptos han saqueado cuatro billones por concepto de regalías (Cesar se destaca por el mal uso de las regalías del carbón). Los procesos comprometen a 48.000 funcionarios, entre ellos 800 alcaldes y 30 gobernadores y, según la Procuraduría, esta es solo la punta del iceberg de la corrupción”.

“El Procurador reveló un escenario dramático en materia de corrupción. En sus palabras, “se están robando el país”, y como prueba de su afirmación relató que “de 33 gobernadores, 28 están siendo investigados por actos de corrupción o por incumplimiento de los deberes legales”.

Además, “de los 1101 alcaldes se está investigando el 70 por ciento de ellos y de ese 70 por ciento, el 78 por ciento por irregularidades relacionadas con la contratación. Hay tres gobernadores con pliegos de cargos”.

“El 49,36 por ciento de la contratación del año anterior, las entidades territoriales la realizaron con instituciones de utilidad común, para eludir controles legales”.

“Podrían estar comprometidos con las autodefensas, los ex gobernadores del Meta Edilberto Castro Rincón y de Casanare Miguel Ángel Pérez, figuran en la lista de 21 que tiene la Fiscalía General de la Nación”.

En Casanare, la Procuraduría sancionó a un ex gobernador con destitución e inhabilidad de 14 años a varios directivos de Fiduagraria. En este caso se comprobó un manejo irregular de los recursos provenientes de regalías, que fueron entregados a la Fiduciaria Fidupetrol, por un intermediario llamado Unión Temporal Carbones y Likuen. Estos resultados se conocieron durante el convenio entre las tres entidades para luchar contra la corrupción.

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Fiscal General de la Nación Mario Iguarán. El Espectador, 18 de Mayo de 2009.

“El jefe del ente investigador Mario Germán Iguarán Arana recibió un informe extenso de los procesos que se llevan en las distintas unidades, para cumplir con la intención de acelerar los fallos antes de entregar el despacho. De acuerdo con el contenido, los mandatarios que manejan regalías también afrontan expedientes por sus supuestos nexos con los grupos de autodefensa”.

El Fiscal General de la Nación Guillermo Mendoza Diago. El Tiempo, Agosto 20 de 2010.

Según informes de prensa, “El jefe del ente investigador afirmó que el saqueo a estos recursos supera el billón de pesos y si no hay soluciones vamos camino al desastre”.

Para el Fiscal, Colombia “va rumbo a ser una segunda Nigeria” por el alto grado de corrupción que hay en el materia de regalías. “En ese país los gobiernos corruptos se robaron todas las utilidades de petróleo. Acá sucede lo mismo con los departamentos en materia de regalías”, afirmó.

Para Mendoza Diago, las regalías (dinero que entrega el Estado a los entes territoriales por la explotación de los recursos naturales no renovables), son “el tesoro de los piratas” y ese robo ha paralizado la inversión en esos departamentos.

Según un informe de la Procuraduría, Contraloría y Fiscalía, las acciones de las tres entidades contra el manejo irregular de las regalías en Meta y Casanare se han recuperado 68.454 millones de pesos.

En el Meta, la Procuraduría abrió investigación disciplinaria contra dos ex gobernadores y otros funcionarios por los manejos dados a recursos provenientes de las regalías que fueron invertidos en Fiduagraria S.A. La Fiscalía, en el mismo departamento, ha vinculado a varios ex tesoreros, secretarios de Hacienda y jefes de presupuesto por los delitos de Peculado por apropiación y celebración indebida de contratos. También ha llamado a indagatoria a quienes han actuado como intermediarios en las negociaciones irregulares detectadas.

En Villavicencio, se investiga a dos tesoreros generales, dos secretarios de Hacienda y a directivos de la empresa Fiduagraria S.A. por el manejo irregular de 31.500 millones de pesos en regalías, señaló el fiscal Mendoza Diago.

El Fiscal Mendoza Diago señaló, además, que “en estos departamentos se observa el carrusel de la contratación, otro de los flagelos de la corrupción que golpea a la Nación y que están haciendo daño a la economía y el desarrollo de las regiones”.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (RCN RADIO, AGOSTO 19 DE 2010).

El Contralor General de la República encargado, Roberto Pablo Hoyos, señaló que - ya se iniciaron procesos de responsabilidad fiscal por 123 mil 508 millones de pesos y medidas cautelares por 65 mil 100 millones de pesos. Esto se debe por inversiones irregulares de las regalías en los departamentos de Meta, Casanare, Arauca, Cauca y Nariño, y por un manejo inadecuado a través del mercado de valores.

“Algunas entidades territoriales han realizado operaciones en intermediación financiera con recursos públicos, defraudando con estas operaciones la confianza del inversionista público, manipulando el mercado y utilizando información privilegiada, lo que puede llevar incluso a afectar las inversiones particulares”, expresó el Contralor.

Recordó el funcionario que en la lucha contra la corrupción en el país se han decretado medidas cautelares por 301 mil 587 millones de pesos en procesos fiscales por patrimonios autónomos y ya se hicieron efectivas medidas por 65 mil 206 millones de pesos.

En suma, éstos testimonios no dejan duda sobre la urgencia de una profunda reforma al sistema de regalías, que altere su distribución regional; su asignación a favor de un gasto regional, y no exclusivamente municipal y departamental, orientado a grandes proyectos de desarrollo económico, social y de infraestructura.

1.2.7 La propuesta de reforma constitucional

Ante el importante crecimiento de los recursos derivados de la producción de hidrocarburos y por ende del ingreso fiscal derivado de la renta petrolera (impuestos, dividendos y regalías) el Gobierno Nacional propone al Congreso de la República el rediseño del marco constitucional que hoy rige la distribución de las regalías en Colombia en especial de los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, reemplazando el esquema actual de las regalías por el Sistema General de Regalías.

La reforma constitucional propuesta se fundamenta en cuatro principios: 1) el ahorro para el futuro; 2) la equidad regional, social e intergeneracional; 3) la competitividad regional y 4) el buen gobierno.

Para conseguir estos objetivos se crea el Sistema General de Regalías conformado por la totalidad de las regalías percibidas por el Estado, producto de la explotación de recursos naturales no renovables el cual se distribuirá de la siguiente manera:

- Participación del Fondo de Ahorro y Estabilización,

compatible con las reglas de ahorro del Gobierno Nacional consignados en la regla fiscal y las normas de disciplina fiscal.

- Participación del Fondo de Competitividad Regional.
- Participación regional de los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.
- Ahorro pensional territorial.
- Recursos para ciencia, tecnología e innovación.

De manera concreta, en cuanto a la propuesta normativa, el artículo 360 que se presenta consagra el derecho que tiene el Estado a participar de la explotación de los recursos naturales no renovables a través de las regalías y las compensaciones.

De igual manera, refiere a una ley que deberá ser de iniciativa gubernamental la administración, ejecución, control, uso eficiente, destinación, funcionamiento del Sistema General de Regalías y las condiciones en las que los beneficiarios participarán de sus recursos. En tal sentido, será el Legislador quien determine, dentro del marco definido por el nuevo orden constitucional, las condiciones específicas en las que los beneficiarios de regalías y compensaciones tendrán derecho a participar de las mismas.

La propuesta que se presenta para la modificación del artículo 361 conlleva, como aspecto más relevante, la eliminación del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y la constitución del Sistema General de Regalías (SGR).

Como se mencionó, el Sistema General de Regalías se compone, de un parte, de dos fondos, el de Ahorro y Estabilización y el de Competitividad Regional, y de la otra, por los actuales beneficiarios de los recursos de regalías y compensaciones, y por recursos para inversión en ciencia, tecnología e innovación en las regiones. Todo esto será asignado una vez se hacen los descuentos de Ley correspondientes a los aportes a pensiones territoriales.

El Fondo de Ahorro y Estabilización, que obedece a la lógica que se ha planteado en la presente exposición de motivos, se financiará con parte de los recursos de regalías y compensaciones y tendrá como objetivo general absorber las fluctuaciones en el valor de las mismas, con el propósito de reducir la volatilidad en los ingresos de los beneficiarios.

Por otra parte, el Fondo de Competitividad Regional se compone del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Regional. Con el primero, se pretende cumplir con el principio de equidad social, de forma que la distribución de los recursos favorezca a las regiones más pobres del país, asignándole una alta prioridad a las zonas costaneras y las situadas a lo largo de nuestras fronteras, para que alcancen un nivel de desarrollo equiparable al del promedio nacional.

Con el Fondo de Desarrollo Regional, se pretende dar cumplimiento al principio de equidad regional. Dicho fondo debe derivar en un diseño de distribución del ingreso que favorezca el desarrollo de todos los Departamentos y municipios. Este concepto de equidad regional fortalece la integración de diversas entidades territoriales en proyectos comunes, y otorga una mayor flexibilidad a dichas entidades para la inversión de los recursos y priorización de proyectos y necesidades.

Los actuales receptores de los recursos de regalías tendrán una asignación específica de los recursos del SGR, adicional a aquella a la que tienen derecho por participar en el Fondo de Competitividad Regional. Dicha asignación tendrá un desmonte gradual pero no total, el cual será definido por la Ley.

Se hace expresa la destinación para proyectos de ciencia, tecnología e innovación del 10% del Sistema General de Regalías, descontado el valor destinado al Fondo de Ahorro y Estabilización y los recursos destinados al ahorro pensional de las entidades territoriales. Su ejecución se hará de conformidad con la ley.

La norma constitucional propuesta define los usos en los cuales se pueden invertir estos recursos, que, como se dijo, serán, en primer lugar, para proyectos de desarrollo, económico, social y de infraestructura regional e inversión en ciencia, tecnología e innovación; así mismo, se mantiene el ahorro que hacen las entidades territoriales a efectos de financiar el pasivo pensional que tienen a su cargo.

En cuanto a los criterios que deberá tener en cuenta la ley que desarrolle este Acto Legislativo, que recordemos, será

de iniciativa del Ejecutivo, se tiene que la distribución de los recursos de regalías y compensaciones deberá tener en cuenta los indicadores de pobreza, eficiencia, población y equidad regional.

Es importante destacar que, como norma de transición, se propone diferir la derogatoria de las normas legales del régimen actual de las regalías y compensaciones, hasta tanto no se promulgue la ley que defina la distribución de dichos ingresos, su administración, ejecución, control, uso eficiente, destinación y las condiciones en las que los beneficiarios participarán de sus recursos, en desarrollo de la reforma constitucional que se someta a consideración del H. Congreso de la República. Esto con el fin de evitar el vacío jurídico que se derivaría de una derogatoria inmediata del régimen actual, sin contar previamente con el necesario desarrollo legal de los nuevos lineamientos constitucionales.

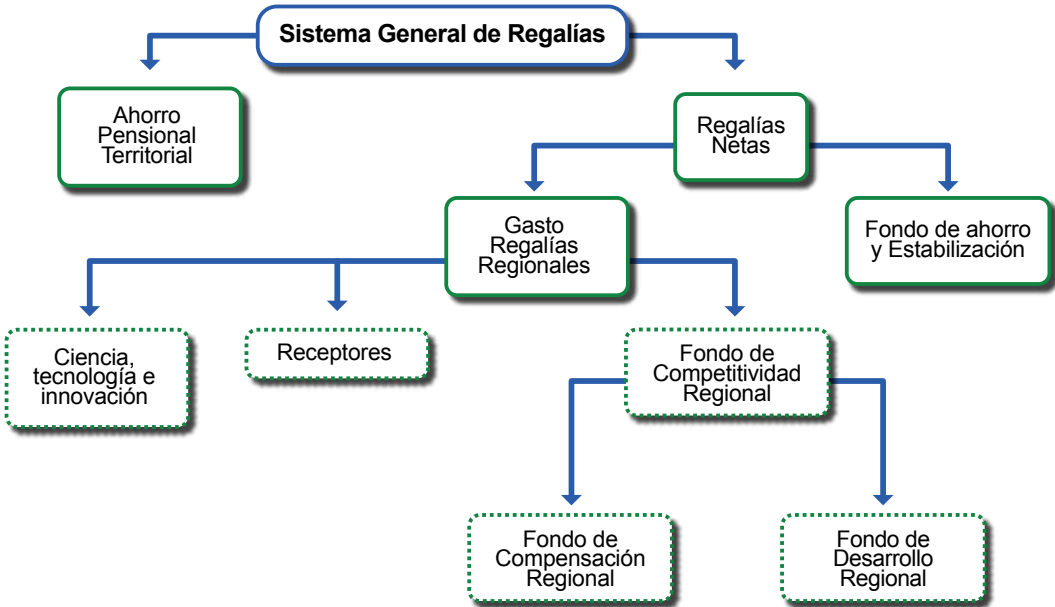
El Gobierno Nacional considera que con la aplicación de las disposiciones que se ponen en consideración del H. Congreso de la República, se logra un avance importante en la regulación de las regalías y compensaciones, obteniendo beneficios que redundarán en una inversión más equitativa y que por ende beneficie a un mayor número de población.

De los Honorables Congresistas, Atentamente,

CARLOS RODADO NORIEGA,
Ministro de Minas y Energía

JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN,
Ministro de Hacienda y Crédito Público

ANEXO 1 – ESQUEMA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS



ANEXO 2 - VACUNAS CONTRA LA ENFERMEDAD HOLANDESA (CARTA PETROLERA, JULIO-SEPTIEMBRE DE 2010)

Por: Bibiana Cuintaco González

Los pronósticos de crecimiento de las divisas por las exportaciones del sector de minas y energía encierran una amenaza. Conozca las fórmulas que han aplicado Noruega, Chile, Canadá, Australia y Botswana contra este mal. Análisis.

En las últimas semanas se ha hablado profusamente sobre el riesgo de la llamada “enfermedad holandesa” y sus consecuencias en la economía colombiana. Esta situación no es nueva para el país. Sin embargo, es importante examinar casos exitosos de otros países al afrontar los riesgos negativos de una bonanza en recursos no renovables e invitar a las autoridades gubernamentales a que contrasten esas experiencias con lo que hasta el momento ha hecho el país para enfrentar el mismo mal en el pasado.

A la hora de conjurar de una manera efectiva la amenaza de la enfermedad holandesa, países ejemplo para el mundo han realizado ajustes de política económica sobre los siguientes ejes:

1. Creación de instrumentos para neutralizar el efecto de la entrada masiva de divisas.
 2. Régimen de estabilidad fiscal.
 3. Liberalización de las barreras del comercio.
 4. Regímenes de inversión e incentivo de capital local.
 5. Reglas claras para controlar la corrupción.
-
1. Noruega y Chile crearon fondos de estabilización que se alimentaron de los ingresos del Gobierno derivados de los sectores en boom. En el caso noruego el fondo denominado en dólares se alimentó de impuestos y regalías originados en el sector petrolero. Este instrumento minimiza el impacto en la competitividad de los sectores no petroleros porque los ingresos no entran al país, evitando la apreciación del peso. Además, los recursos soberanos provenientes de petróleo no son consumidos sino que se invierten y sus rendimientos pueden seguir dando frutos incluso hasta cuando la producción de los yacimientos este en decaimiento.
 2. Los gobiernos de Australia y Chile ajustaron sus regímenes fiscales para apoyar el desarrollo del sector minero y su estabilidad. En el caso australiano, se gravaron las ganancias de las empresas de manera progresiva: a mayor ganancia, mayores impuestos. Además, el Estado distribuyó las rentas tributarias en los sectores no mineros para evitar dos velocidades de desarrollo dentro de la economía. En el caso de Noruega, la responsabilidad fiscal, los bajos niveles de endeudamiento del gobierno y la rigurosidad en la gestión presupuestal

fueron componentes vitales para conseguir posiciones fiscales sostenibles y ahorrar para épocas de crisis. El estado jugó un rol coherente con sus políticas contracíclicas y de estabilización.

3. La apertura comercial de Chile, con su bajo nivel de arancel y su gran número de tratados de libre comercio, le ha permitido crear una base productiva diversificada competitiva en los mercados internacionales. Las ventajas competitivas que el país austral ha desarrollado en los sectores productivos no se han basado en la tasa de cambio, sino en cambios estructurales que involucran conocimiento, tecnología y formas más eficientes de producción. Esta situación ha mitigado uno de los efectos de la enfermedad holandesa: La pérdida de competitividad de los sectores no mineros. Además de la industria minera, existen en Chile otras industrias con un peso importante en la producción y con vocación exportadora; por ejemplo, la industria vinícola.
4. En cuando a los regímenes de inversión y estímulo a la inversión local, en el mejor exponente es Canadá. El país creó reglas atractivas para la inversión extranjera al igual que introdujo un esquema de flujo hacia los accionistas. Este esquema consiste en que los accionistas de las empresas mineras gocen del beneficio tributario al que tienen derecho dichas empresas por actividades de exploración mientras posean la acción. La fórmula atrae inversionistas que, por medio del mercado de capitales, adquieren acciones de empresas del sector minero y esto a su vez genera los recursos para financiar las operaciones de exploración a dichas empresas. Según se analizó en el IV Congreso Minero Petrolero y Energético organizado en mayo de 2010 por Ernest and Young, en 2008 el 19% de inversiones en exploración del mundo fueron para proyectos canadienses. El fortalecimiento del sector generó que la bolsa de valores de Toronto se convirtiera en uno de los centros financieros de capitalización más importantes en el sector minero: En esta bolsa se transan valores del 60% de las compañías mineras en el mundo.
5. Botswana es un caso exitoso respecto al manejo de la corrupción. Este país africano en vía de desarrollo, con un área de 600 mil kilómetros cuadrados, tiene una economía dependiente de la ganadería y la minería. En el desarrollo del sector minero se dieron cuenta de que en su país existía una correlación positiva entre la minería y la corrupción. Este hecho llevó a crear en 1994 la Agencia Anticorrupción y el Acta de Crimen Económico y Corrupción. Se trabajó además en el desarrollo de una cultura de cero tolerancia a la corrupción y Botswana obtuvo el segundo lugar en el índice de percepción de lucha contra la corrupción del año pasado (el primero fue para Canadá). La responsabilidad de los funcionarios públicos en la toma de decisiones, su dis-

ciplina para hacer cumplir las reglas y la cultura de la sociedad para asumirlas fueron componentes esenciales para que la implementación de esos instrumentos funcionara.

En conclusión, es preciso reconocer que de la forma en que las naciones, sus habitantes y sus gobernantes aborden el boom depende el balance de sus efectos. Las herramientas existen para mitigar los posibles coletazos negativos y que la bonanza traiga mayores beneficios que perjuicios. Lo importante es saber reconocer las que son necesarias de acuerdo con la realidad del país.

Los retos venideros en esta materia son grandes: la cuantificación y el análisis del impacto en crecimiento económico, la coordinación entre la política fiscal y monetaria y el balance de la ley de regalías y su impacto en las regiones. No podemos caer en los errores del pasado y esta vez Colombia debe asegurarse de que los ingresos del crecimiento en las

exportaciones del sector minero y energético queden bien invertidos.

¿QUÉ ES LA ENFERMEDAD HOLANDESA?

Los flujos en moneda extranjera a un país con mercados financieros pequeños y poco profundos traen consecuencias a la actividad económica no perteneciente al sector en auge:

1. Flujos extranjeros hacia un sector específico, -en este caso petróleo-.
2. Provocan apreciación en la tasa de cambio real.
3. Reducción de competitividad de otros sectores transables.
4. Aumento del gasto total en no transables.
5. Proceso de reasignación de recursos a favor de las actividades no transables.
6. Posible formación de burbujas en sectores no transables.

1.3 Proyecto de acto legislativo inicial presentado al Congreso de la República

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 13 DE 2010

“Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”

ARTÍCULO 1. EL ARTÍCULO 360 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUEDARÁ ASÍ:

“ARTÍCULO 360. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

La Ley, por iniciativa del Gobierno, determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como la distribución de los ingresos provenientes de las regalías y las compensaciones, su administración, ejecución, control, uso eficiente, destinación, funcionamiento del Sistema General de Regalías y las condiciones en las que los beneficiarios participarán de sus recursos.”

ARTÍCULO 2. EL ARTÍCULO 361 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUEDARÁ ASÍ:

“ARTÍCULO 361. Los ingresos provenientes de las regalías y las compensaciones constituyen el Sistema General de Regalías. Serán sujetos beneficiarios del Sistema General de Regalías, el Fondo de Ahorro y Estabilización y el Fondo de Competitividad Regional. Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos tendrán derecho de participación en las regalías y compensaciones.

Los recursos del Sistema General de Regalías se destinarán a financiar proyectos regionales de desarrollo económico, social y de infraestructura, inversiones en ciencia, tecnología e innovación, ahorro pensional territorial y para la generación de ahorro público.

El Fondo de Ahorro y Estabilización será administrado por el Banco de la República y estará constituido por una parte del valor total de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones y tendrá como objetivo general absorber las fluctuaciones en el valor de las mismas, con el propósito de reducir la volatilidad en los ingresos de los beneficiarios.

El Fondo de Competitividad Regional, que será administrado por el Gobierno Nacional en los términos que defina la ley a que se refiere el artículo 360, estará conformado a su vez por el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional, los cuales se constituyen en un mecanismo de equidad entre las entidades territoriales del país y su finalidad es la financiación de proyectos regionales de desarrollo. La distribución de sus recursos se realizará con base en los criterios de pobreza, eficiencia, población y equidad regional.

El Fondo de Compensación Regional tendrá una duración de veinte años, a partir de la vigencia de la ley a que se refiere el artículo anterior. Se compone con un porcentaje del valor de los recursos del Fondo de Competitividad Regional y se destinará a las regiones más pobres del país, asignándole una alta prioridad a las zonas costaneras y fronterizas. A su vez, el Fondo de Desarrollo Regional, al cual tendrán acceso todas las regiones del país, tendrá duración indefinida y se financiará con el porcentaje restante de los recursos del Fondo de Competitividad Regional. La misma Ley definirá la gradualidad en la asignación de los porcentajes entre los dos Fondos, de tal manera que al final del vigésimo año la totalidad de los recursos se concentren en el Fondo de Desarrollo Regional.

El diez por ciento de los recursos del Sistema General de Regalías, descontados los valores destinados al Fondo de Ahorro y Estabilización y de ahorro pensional territorial, se destinará a proyectos de ciencia, tecnología e innovación y se ejecutará de conformidad con la ley a que se refiere el artículo anterior.

Los recursos de los departamentos, municipios y distritos, en su condición de productores; así como los que correspondan a los puertos marítimos y fluviales, se destinarán conforme a los criterios que para el efecto establezca la ley a que se refiere el artículo anterior.”

PARÁGRAFO: Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, y el gasto que se realice con los recursos del Sistema, se programará y ejecutará en la forma que señale la ley a que se refiere el artículo 360 de la Constitución Política.

PARÁGRAFO TRANSITORIO: Suprímase el Fondo Nacional de Regalías. El Gobierno Nacional designará al Liquidador y el procedimiento y plazo de la liquidación.

ARTÍCULO 3. Vigencia y derogatorias. El presente Acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y, a partir de la promulgación de la Ley a que se refiere el artículo 1º, deroga las normas que le sean contrarias.
De los Honorables Congresistas, Atentamente,

JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN
Ministro de Hacienda y Crédito Público

CARLOS RODADO NORIEGA
Ministro de Minas y Energía

.....

1.4 El trámite de la reforma y las propuestas del Ministerio de Minas y Energía

Fueron ocho debates en dos vueltas que se llevaron a cabo tanto en Senado como en Cámara de Representantes, pasando desde sus respectivas Comisiones Constitucionales hasta las plenarias de cada una de las Cámaras. Durante el trámite, el Gobierno Nacional mantuvo la postura originaria del articulado inicial, la equidad regional en la distribución de los recursos provenientes de regalías y compensaciones.

No obstante, de común acuerdo entre el ejecutivo y el legislativo, se introdujeron modificaciones importantes al texto inicial. Un punto fundamental fue la defensa que se dio por entregar una mayor asignación de recursos al Fondo de Compensación Regional, cuyo criterio fundamental de distribución se logró en primera vuelta que fuese el indicador

de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, con el objeto de compensar con proyectos y recursos a las zonas más rezagadas del país en términos de desarrollo económico y social, prioritariamente las zonas costeras, fronterizas y de periferia, además de ampliar el plazo de duración de dicho fondo de 20 a 30 años, con el objeto de garantizar una política de redistribución de ingresos que sea perdurable en el tiempo. Adicionalmente, se incorporó una tasa de crecimiento anual de los recursos asignados a los fondos de Desarrollo y de Compensación Regional, equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento total de las regalías.

La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo, así como de los recursos de los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías. Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso segundo del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos (2) Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes. La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de la sociedad civil. En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso segundo del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno Nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.

Los programas y/o proyectos en ciencia tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno Nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados; un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación; un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica; un (1) gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. Asimismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente.

Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos de los fondos de Desarrollo y Compensación Regional se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento cuatro (4) ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes.

La ley que regule el Sistema General de Regalías, podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión con participación de la sociedad civil.

En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será mayoritaria, en relación con la del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 3°. Créase el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno.

La ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo anterior, definirá su funcionamiento y el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias por el inadecuado uso de los recursos del Sistema General de Regalías. Dentro de estas medidas podrán aplicarse a los departamentos, municipios y/o distritos y demás ejecutores la suspensión de giros, cancelación de proyectos y/o el reintegro de recursos.

1.5 Recursos para la fiscalización y el conocimiento geológico

Desde los primeros debates de la reforma constitucional, el Ministerio de Minas y Energía argumentó la necesidad de garantizar recursos provenientes del mismo Sistema General de Regalías para el desarrollo del sector, con el objeto de contribuir a mejorar, entre otras, las actividades de fiscalización de la exploración y explotación de los recursos naturales, cuya deficiencia actual se refleja en los niveles de accidentalidad y fatalidad, en un porcentaje importante de operaciones mineras que no cumplen los mínimos estándares de seguridad industrial, que hoy adolecen de control institucional alguno.

La fiscalización es un método de monitoreo disuasivo que ayuda a evitar incumplimientos de las normas, pero las inspecciones a las minas no son más que un control aleatorio, que no puede sustituir la responsabilidad del titular minero que es permanente. La principal dificultad para realizar una fiscalización eficaz ha sido la falta de recursos, lo que lleva a inspecciones deficientes tanto en número como en calidad.

Durante los últimos años, la situación de la seguridad minera se ha venido deteriorando de manera drástica y la explotación de carbón en el interior del país es la que ha cargado la mayor parte de esta oscura realidad. Entre 2005 y 2010 el noventa y cinco por ciento (95%) de los accidentes mineros, se presentaron en la minería del carbón. Ingeominas atendió en promedio 1,8 accidentes mineros cada 10 días, es decir, un (1) accidente cada 6 días. Cada accidente minero atendido, dejó como consecuencia 0,81 mineros heridos, y 1,33 mineros fallecidos, es decir, por cada accidente minero hay al menos un minero fallecido. El noventa por ciento (90%) de los accidentes mineros y el noventa y cuatro por ciento (94%) de los fallecimientos se presenta en los departamentos en Cundinamarca, Boyacá, Norte de Santander y Antioquia.

Frente a esta situación hemos tomado medidas encamina-

das a disminuir el índice de fatalidad minera, aumentar los estándares de operación de la minería bajo tierra, mejorar los niveles de competitividad de las explotaciones mineras y garantizar que la minería opere bajo condiciones óptimas de seguridad, para lo cual se requiere un adecuado sistema de fiscalización, capaz de vigilar el desarrollo de las actividades productivas, el incremento mismo de la actividad extractiva, al tiempo que se garantiza la adecuada determinación, liquidación y pago de las regalías y compensaciones establecidas contractualmente a favor del Estado.

Por otro lado, el Ministerio de Minas y Energía sustentó la necesidad de garantizar recursos del sistema, para seguir avanzando hacia el conocimiento geológico del subsuelo colombiano, como un insumo básico para la determinación y el desarrollo de áreas mineras, cuyos proyectos de explotación signifiquen el incremento mismo de la bolsa de recursos en el futuro próximo. Es inaplazable mejorar y ampliar el conocimiento geológico del país ya que apenas un 50% ha sido estudiado con geología superficial y el atraso es aún mayor en investigación apoyada por geoquímica y geofísica.

Fue gracias a estos argumentos del Ministerio de Minas y Energía, que en el primer debate de la segunda vuelta del Acto Legislativo de reforma, se conquistó para el sector y fundamentalmente para el país, con el apoyo decidido del Congreso de la República, la posibilidad de destinar hasta un 2% del total de los ingresos del Sistema General de Regalías para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo. Posteriormente, este porcentaje fue determinado de manera fija en el 2% del total de los recursos del Sistema General de Regalías y ordenado su manejo y reglamentación al Ministerio de Minas y Energía.

Al cabo de las dos vueltas legislativas necesarias, el país conquistó una modificación constitucional que no pretende ser perfecta en todos sus ámbitos, pero que abre el camino de una mejor distribución de los ingresos entre toda la población colombiana, con prioridad en ese gran porcentaje de la población pobre de la Colombia olvidada, que merece un mejor porvenir y que, con la colaboración armónica del Congreso de la República, espera la acción decidida del Estado para reducir las brechas sociales y generar mayores niveles de equidad social y desarrollo humano.

1.6 Texto final de Reforma Constitucional aprobado por el Congreso de la República

**TEXTO CONCILIADO DEL ACTO LEGISLATIVO NO. 13 DE 2010 SENADO-123 DE 2010 CÁMARA
“POR EL CUAL SE CONSTITUYE EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS, SE MODIFICAN
LOS ARTÍCULOS 360 Y 361 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES SOBRE EL RÉGIMEN DE REGALÍAS Y COMPENSACIONES”.**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. EL ARTÍCULO 360 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUEDARÁ ASÍ:

ARTÍCULO 360. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

ARTÍCULO 2º. EL ARTÍCULO 361 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUEDARÁ ASÍ:

ARTÍCULO 361. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la com-

petitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos.

Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización.

Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo, y un 80% para los fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

De los ingresos del Sistema General de Regalías, se destinará un porcentaje del 2% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso anterior. Las funciones aquí establecidas serán realizadas por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad a quien éste delegue.

La suma de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo, y de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación Regional, crecerán anualmente a una tasa equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento total de los ingresos del Sistema General de Regalías. La ley que regulará el sistema definirá un mecanismo para mitigar la disminución de los mencionados recursos, que se presente como consecuencia de una reducción drástica en los ingresos del Sistema General de Regalías.

La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, así como a los que se refiere el inciso segundo del presente artículo se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional tendrán como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional.

Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo anterior. Transcurrido este período, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional.

Los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización, así como sus rendimientos, serán administrados por el Banco de la República en los términos que establezca el Gobierno Nacional. En los períodos de desahorro, la distribución de estos recursos entre los demás componentes del Sistema se regirá por los criterios que defina la ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo anterior.

En caso de que los recursos destinados anualmente al Fondo de Ahorro y Estabilización excedan del treinta por ciento (30%) de los ingresos anuales del Sistema General de Regalías, tal excedente se distribuirá entre los demás componentes del Sistema, conforme a los términos y condiciones que defina la ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo anterior.

PARÁGRAFO 1°. Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Regalías tendrá su propio sistema presupuestal que se regirá por las normas contenidas en la ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo anterior. En todo caso, el Congreso de la República expedirá bianualmente el presupuesto del Sistema General de Regalías.

PARÁGRAFO 2°. La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de

Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías. Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso segundo del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos (2) ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes. La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de la sociedad civil. En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso segundo del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno Nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.

Los programas y/o proyectos en ciencia tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno Nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica, un (1) gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. Asimismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente.

Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos de los fondos de Desarrollo y Compensación Regional se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento cuatro (4) ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes.

La ley que regule el Sistema General de Regalías, podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión con participación de la sociedad civil.

En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será mayoritaria, en relación con la del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 3°. Créase el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno.

La ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo anterior, definirá su funcionamiento y el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias por el inadecuado uso de los recursos del Sistema General de Regalías. Dentro de estas medidas podrán aplicarse a los Departamentos, Municipios y/o Distritos y demás ejecutores la suspensión de giros, cancelación de proyectos y/o el reintegro de recursos.

La ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo anterior definirá, igualmente, el porcentaje anual de los recursos de Sistema General de Regalías destinado a su funcionamiento y al del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso cuarto del presente artículo.

PARÁGRAFO 1° . TRANSITORIO. Suprímase el Fondo Nacional de Regalías a partir de la fecha que determine la ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo anterior. El Gobierno Nacional designará al liquidador y definirá el procedimiento y el plazo para la liquidación. Los recursos no comprometidos que posea el Fondo Nacional de Regalías a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, se destinarán prioritariamente a la reconstrucción de la infraestructura vial del país y a la recuperación ambiental de las zonas afectadas por la emergencia invernal de 2010-2011.

PARÁGRAFO 2° . TRANSITORIO. Respecto de los recursos que se destinarán a las asignaciones directas de que trata el inciso 2 del presente artículo y a los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional, su distribución durante los tres primeros años será así: durante el primer año corresponderá a un porcentaje equivalente al 50% para las asignaciones directas

de que trata el inciso 2 del presente artículo y un 50% para los fondos enunciados en este párrafo; de la misma forma, durante el segundo año se destinará un porcentaje equivalente al 35% y al 65% respectivamente; y durante el tercer año se destinará un porcentaje equivalente al 25% y el 75%, respectivamente.

En el evento en que durante el periodo comprendido entre los años 2012 y 2014, las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo, sean inferiores al 50% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; y durante el periodo comprendido entre los años 2015 y 2020, sean inferiores al 40% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; el departamento, municipio o distrito, podrá utilizar los recursos de la asignación del departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional, hasta alcanzar dicho porcentaje o hasta agotar los recursos del departamento en el mencionado Fondo, lo que ocurra primero.

PARÁGRAFO 3°. TRANSITORIO. En el primer año de operación del Sistema General de Regalías, se destinará un veinticinco por ciento (25%) de sus recursos al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Durante el periodo 2012 – 2014, una quinta parte de los recursos anuales del Fondo de Ahorro y Estabilización se destinará a las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo.

PARÁGRAFO 4°. TRANSITORIO. El Gobierno Nacional contará con un término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo anterior, que ajuste el régimen de regalías al nuevo marco constitucional.

Una vez radicado el proyecto de ley a que se refiere el inciso anterior, el Congreso de la República contará con un término que no podrá exceder de nueve (9) meses para su aprobación. Si vencido este término no se ha expedido la ley por parte del Congreso, se faculta por un (1) mes al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para regular la materia.

PARÁGRAFO 5°. TRANSITORIO. El Sistema General de regalías regirá a partir de 1 de enero de 2012. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la ley de que trata el inciso segundo del artículo anterior, el Gobierno Nacional garantizará la operación del Sistema mediante decretos transitorios con fuerza de ley, que expedirá a más tardar el 31 de diciembre de 2011.

PARÁGRAFO 6°. TRANSITORIO. Para asegurar la ejecución de los recursos en la vigencia 2012, el Gobierno Nacional expedirá el presupuesto del Sistema General de Regalías para la citada vigencia fiscal, mediante un decreto con fuerza de ley.

ARTÍCULO 3°. Vigencia y derogatorias. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.”

.....

1.7 Corolario de una reforma en pro de la equidad

La reforma al régimen de regalías constituye, sin lugar a dudas, un hecho de enorme importancia en la que Ejecutivo y Congreso dieron muestras de lo que es posible realizar mediante un trabajo concertado en pos de grandes objetivos nacionales. Son muchos los aspectos positivos de esta reforma constitucional, pero el fundamento político y moral que le dio una fuerza incontenible a las modificaciones introducidas a la Carta, fue el de la equidad en la distribución de las regalías que recibe el Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables.

Ahora, todas las regiones de Colombia serán beneficiarias de esos recursos, pero direccionados hacia inversiones de gran impacto económico y social y privilegiando en la distribución a las zonas más pobres del país, en especial su periferia costera y fronteriza. Esta asignación toma en cuenta

la dimensión espacial de la pobreza en Colombia, que no está distribuida aleatoriamente sino de manera marcada en las regiones Caribe y Pacífica, donde vive el 30% de la población colombiana pero donde se localiza más del 50% de los habitantes con necesidades básicas insatisfechas. Es en esa franja periférica de la patria donde se encuentran las más altas tasas de analfabetismo, desnutrición y mortalidad materna e infantil.

Los fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional canalizarán recursos de manera preferencial hacia las zonas más atrasadas del país, que son precisamente las que exhiben los mayores índices de necesidades básicas insatisfechas. Resulta paradójico que las regiones costeras y fronterizas, que tienen la mayor potencialidad exportadora por sus ventajas comparativas, estén siendo desaprovechadas por la acción pública como palancas impulsoras del desarrollo nacional. De ahí la importancia de los dos fondos mencionados, que financiarán obras de infraestructura y programas de desarrollo humano en estas zonas de la patria.