

¿Como mermelada en la tostada o como semillas en el campo? Discusión sobre la ley de regalías. El problema es un tema institucional

Federico Corredor¹

“**E**copetrol encuentra petróleo en el Cesar”, “Éxito del 42% en la perforación petrolera”, “Colombia debe capitalizar sus recursos de energía: FEM”. Estos son, entre otros, algunos de los titulares del diario *Portafolio* de los últimos meses del presente año. Por otro lado, en el mismo diario, se encuentran los titulares: “Exportaciones ganaron peso del PIB”, “Gobierno nacional ofrece VIS a 100.000 familias”, “Colombia podría llegar al G20”. Estos titulares dejan ver ese entusiasmo colombiano sobre el rumbo de la economía, entusiasmo que hace sentir que el país va por buen camino. Sin embargo, la angustia y la duda invaden al lector que compara las noticias con la dinámica internacional. Claro que estamos mejor que muchos países, siempre habrá mejores y peores, pero la discusión radica en dónde está esa riqueza de la que habla el ministro



Fotografía: Jenny Castañeda

de Comercio, Sergio Díaz Granados, al afirmar que Colombia está lista para entrar al club de los países ricos. ¿Somos un país rico?, ¿a quién pertenece la riqueza?, ¿al Estado?, ¿a ese concepto abstracto que envuelve la institucionalidad y el ordenamiento jurídico y deja en el fondo un sinsabor porque el peso de los individuos se pierde entre ese profundo mar de leyes?

Resulta evidente que Colombia poco a poco ha mejorado en muchos aspectos. En términos de indicadores

* Estudiante de octavo semestre de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia. Correo-e: [federico.corredor@hotmail.com]

internacionales de medición de pobreza, pasar de un 70,5% de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en 1975 a un 27,78% en el 2010¹, o de un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) del 60,5% en 1997 al 31,7% en 2010,² es evidencia indiscutible de progreso. En muchos aspectos, la Colombia de hoy está mejor que la Colombia de los años cincuenta o sesenta, pero esa no es la discusión. El centro del debate está en el ritmo del crecimiento y su relación con la distribución, con la calidad de vida y con el bienestar de la población. Colombia debe diversificar su economía y aprovechar los recursos no renovables en la creación de alternativas económicas que permitan obtener recursos renovables, en términos de especialización y tecnificación de la producción de bienes con alto valor agregado, junto con una inversión verídica y eficiente en ciencia y tecnología, pues crecer a pasos agigantados y reducir las brechas de pobreza y desigualdad, o atacar la segregación y la polarización, no pueden dejarse a los vaivenes de la economía internacional, sus precios y sus condiciones.

1 Dane. Colombia. Necesidades básicas insatisfechas. Recuperado el 7 de septiembre de 2012. Disponible en [www.dane.gov.co/censo/files/resultados/NBI_total_municipios_30_Jun_2011.pdf].

2 Dane. Colombia. Índice de Pobreza Multidimensional. Recuperado el 7 de septiembre de 2012. Disponible en [<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=sxarqTMWtRI%3D&tabid=108>].

Los titulares del inicio de este ensayo son también reflejo de la dinámica económica nacional. Ponen en evidencia la carencia de un proyecto de desarrollo cohesionado y coherente que dé respuesta a los problemas ambientales y a los retos que trae consigo la dependencia de la extracción de recursos no renovables, especialmente la enfermedad holandesa y el efecto revaluacionista que produce. En el debate público colombiano cada ministerio es una isla y en medio de escándalos, violencia y corrupción, no se ve con claridad un proyecto de país ni un plan coherente de organización de la economía y la sociedad. Todo se desenvuelve en una confusión entre nombres de personalidades y rivalidades políticas que permiten ver con claridad que la situación de la sociedad colombiana es volátil e insegura, con una perspectiva sobre el futuro que podría definirse como azarosa; y si bien es cierto que ningún futuro es claro, sí se puede hablar de una distancia con la llamada *sociedad bien ordenada*, que parafraseando a Rawls, es aquella que se rige por una concepción colectiva de justicia, con énfasis en la ley y la reciprocidad.

En este sentido, el vínculo que une, o debería unir, esas positivas noticias sueltas de auge minero y de bonanzas petroleras es la reglamentación sobre las Regalías. El país es rico porque fue un designio de la naturaleza, no porque exista una política de Estado que

haya generado un proceso auto-sostenido de crecimiento y mucho menos de desarrollo, pero lo fundamental es que no será rico por siempre si no se replantea el modelo económico que le dará uso a estos recursos. Si la lotería no se sabe invertir, ese dinero se esfuma; si las regalías se reparten como la mermelada sobre la tostada tendrán para comer unos pocos por un cierto tiempo, y luego no quedará nada. Si las regalías se reparten como semillas por el campo con el Estado como un agricultor juicioso y responsable, después crecerán fuertes árboles, cuyo fruto dará de comer a las futuras generaciones.

De esta manera, se llega a la raíz del problema, al punto central, el ordenamiento institucional. Este ensayo analiza las implicaciones de la ley que reglamenta el sistema de regalías en el país a la luz de los resultados presentados por la Unión Temporal Economía Urbana Ltda. y el Centro Nacional de Consultoría en su “Evaluación de las regalías directas, una evaluación de resultados del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y estudio de sostenibilidad financiera a mediano plazo de las 80 entidades territoriales mayores receptoras de regalías en el país” que expone como método de trabajo un modelo en el que existe la implementación de un mecanismo que persigue unos objetivos: si “el objetivo tiene problemas, la implementación no ha sido exitosa y, por

tanto, el mecanismo (ordenamiento institucional) está mal diseñado”.

En este sentido el análisis de las implicaciones de la ley se resume de la siguiente manera:

La repartición de las regalías en las distintas entidades territoriales tiene un *objetivo* que podría resumirse en el análisis comparativo entre regiones receptoras y no receptoras en términos del nivel de desarrollo económico y la tasa de crecimiento del mismo, expresada en la rapidez en el cumplimiento de *las coberturas básicas e* indicadores sociales. Con respecto a este objetivo el informe concluye que: “[hay] evidencia de que *las regalías no han sido un factor diferencial* en los municipios receptores, que haya permitido un avance más rápido y sostenido de sus principales indicadores sociales, más aún, en algunos casos los municipios no receptores han experimentado mayor progreso. Además de que “[los municipios] *no-receptores han recurrido a generar fuentes fiscales de esfuerzo propio*, los municipios receptores continúan registrando una alta dependencia por estos ingresos.

Por otro lado, el informe menciona que “La gestión tiende a ser mejor cuando el peso de las regalías en los ingresos totales es relativamente bajo (menos del 30%) (...), la capacidad administrativa está más consolidada”. El tema de las regalías también plan-

tea unos *mecanismos* propicios para conseguir los objetivos propuestos que básicamente se enfocan en la asignación y monitoreo de recursos, tema frente al cual el informe concluye: “Aun cuando desde el punto de vista normativo se han creado mecanismos para la asignación, planeación, ejecución y seguimiento a las inversiones (planes plurianuales de inversiones, planes operativos anuales de inversiones, planes indicativos, los bancos de programas y proyectos (Bpin), la Metodología General Ajustada (MGA) para generar las fichas EBI (Estadística Básica de Inversión), *todavía no se logra un manejo adecuado de las regalías*”.

Además de lo anterior, el informe también habla de crecimiento demográfico, deficiencias de capacidad de gestión y de planeación de las administraciones locales como causantes del crecimiento desordenado de los municipios receptores. Y también dice: “El abandono de la inversión pública en vocaciones productivas diversas, y la fluctuación de los recursos percibidos por regalías, han generado condiciones de pobreza extrema en muchos de los municipios receptores. *También encontramos que los gobiernos locales no disponen de mecanismos estructurados de asignación de recursos*. Una fracción importante del ingreso se orienta a sectores considerados no prioritarios. Adicionalmente, muchas obras están inconclusas, eran innecesarias y/o de calidad deficiente. *La inestabilidad política de muchos de*

los municipios visitados, las pugnas partidistas, la presencia de grupos al margen de la ley, inciden en que los planes de desarrollo no tengan una perspectiva de largo plazo, en que no haya una planeación organizada y en la *falta de inversión en macroproyectos de alta rentabilidad social*”.

De este modo, con referencia a los *objetivos* el mismo informe expresa que: “En líneas generales, los municipios que reciben regalías no han mejorado de manera sustantiva la calidad de vida, y *tampoco han creado condiciones propicias para que se consoliden procesos endógenos de desarrollo*”. Sin embargo, el informe presenta evidencia de un mejor comportamiento en municipios donde el monto recibido por regalías no es tan alto y da como alternativa el no aumento del margen de libre destinación, mencionando con bastante precisión la necesidad de imponer un ancla al uso de recursos, como lo es la solución de necesidades básicas. De este modo, resulta acorde con la iniciativa de la ley el reducir el porcentaje de las regalías directas que recibían algunos departamentos de manera desproporcionada y en donde se observó dilapidación de recursos, como es el caso de los departamentos de Arauca y Casanare. Es decir, el argumento de la repartición de las regalías en todo el territorio nacional aumenta la necesidad de replantear el modelo regional para aquellos municipios y regiones que dejarán de recibir recursos y les dará la

oportunidad de despegar a los que no recibían y ahora van a ser beneficiarios.

Con respecto al tema de los mecanismos, que es en el fondo el problema institucional, el informe muestra de manera clara que el tema no es sencillo, que no solo hace referencia a un control estricto de recursos, sino que obedece a la dinámica de un gran sistema en el que interactúan lo legal y legítimo con lo ilegal e indebido, en un escenario con presencia de grupos al margen de la ley y grandes asociaciones con intereses particulares en los recursos regionales. Es, en este sentido, un problema difícil plantear un diseño institucional que enfrente el despilfarro y mala utilización de las regalías. Por otro lado, el tema de los macro-proyectos es acorde con lo expuesto en el informe, es decir, mientras los gobiernos regionales tengan un margen de maniobra que no sea demasiado amplio y existan, a su vez, proyectos de gran envergadura nacional que integren varias regiones, debería generarse un incentivo a la destinación de las regalías a temas prioritarios y de integración nacional.

Ahora bien, es de vital importancia tener en cuenta que el único problema que atañe al tema de las regalías no es el despilfarro de recursos y las fallas del andamiaje institucional. Reconocer que el tema de convergencia regional es de más relevancia, en tanto este es el problema fundamental de

un proyecto de nación que contemple las amplias desigualdades al interior del territorio, es determinante para evaluar el uso de los dineros derivados de la actividad extractiva. En este sentido, es un tema central del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno actual, “prosperidad para todos”, que habla de oportunidades, movilidad social, integración y reducción de la pobreza, conceptos que por lo menos a la luz de los objetivos del papel resultan pertinentes y acordes con la realidad nacional.

Con referencia al tema de la convergencia el asunto de la dependencia que generan los recursos de las regalías en varios municipios receptores es delicado. No me resulta apropiada ni precisa la afirmación de que las regalías generan pereza fiscal en los municipios, toda vez que se desconoce la realidad de un sinnúmero de municipios del país en los que el recaudo en impuestos de industria y comercio, o el impuesto predial, es irrisorio y que dependen del sistema general de participaciones; incluso existen algunos en los que es reciente el cobro de servicios públicos y valorizaciones. Por otro lado, exigir que los municipios generen sus propios ingresos es desconocer de igual modo que la gente no tiene recursos para pagar impuestos en municipios pequeños. De este modo, tener en cuenta el reducido campo de acción que tienen ciertas regiones, y el eventual rezago que

podrían presentar ante una iniciativa centralizadora, es determinante para poder hablar ampliamente de soluciones y alternativas para el manejo de los recursos.

Así, el modelo planteado en la ley descentraliza recursos, los reparte, pero centraliza y condiciona su utilización, disminuye la discrecionalidad en su uso y ata las discusiones y la toma de decisiones a un órgano colegiado donde no solo importa la opinión de los gobernadores. Como lo expone el ex director de Colciencias, Jaime Restrepo Cuartas, las decisiones serán tomadas por tres ministros nombrados por el presidente, Planeación Nacional y Colciencias, un gobernador por cada región (son siete regiones), y el sector académico constituido por cuatro rectores de universidades públicas y dos privadas. Cada sector tendrá un voto³. Por otro lado, el aumento de los recursos destinados a ciencia y tecnología viene aparejado a la iniciativa de que las universidades públicas y privadas que tienen sedes regionales estén a la vanguardia de los proyectos, cosa que podría ser loable si: 1) Existe garantía de que ciencia y tecnología tengan un control nacional, lo cual se expresa tácitamente en el énfasis en los llamados macro-proyectos, y la regulación para la presentación de proyectos de

envergadura regional o municipal, y 2) Si la presencia de universidades de provincia o las universidades con sedes regionales no son sinónimo de corrupción y burocracia y además son garantía de calidad, compromiso y rigor académico y científico. En relación con lo anterior, si bien existe una percepción negativa de los expertos hacia el cumplimiento verídico de los dos puntos enumerados, pienso que se puede hablar de una propuesta bien encaminada, dirigida hacia donde debería, hacia a la inclusión del sector académico en los proyectos de crecimiento y desarrollo. Los problemas de calidad en la educación y descentralización de recursos para ciencia y tecnología vuelven a hacer parte de las fallas institucionales.

De este modo resulta sensato reconocer que los retos son mucho mayores y que podría catalogarse como una reforma tímida, que incluso podría tener un resultado poco sustancial en tanto que buena redacción y buenas intenciones no son garantía de resultados. En este sentido se reitera que el tema es institucional, que podría ser parcialmente resuelto con la intervención de los órganos de control en la adjudicación y utilización de recursos; sin embargo, como lo muestra Bernardo Salazar Pérez (2011), “las auditorías realizadas por la contraloría general de la nación a la comisión nacional de regalías documentan frecuentes hallazgos de

3 [http://m.elespectador.com/impreso/vivir/articulo-340006-no-un-callejon-sin-salida].

desgreño administrativo”. De modo que es descartable basar una reforma institucional profunda en una reforma normativa y administrativa del régimen de regalías y de los órganos de control. Salazar Pérez considera que parte de la solución está en la entrada de nuevos actores y tecnologías que cambien la dinámica de control político y económico de las regiones. A mi modo de ver, el rompimiento de estas “maquinarias extractivas” (ídem) no es en modo alguno una tarea sencilla, pero podría ser un inicio relativamente impactante vincular a los grandes empresarios y su capital social a las regiones colombianas, pues de pronto con intereses de por medio puedan generar una suerte de construcción institucional que rompa con el monopolio político que impera en las regiones colombianas.

De esta manera la ley de regalías, aunque de forma tímida, está en la dirección para generar una dinámica de crecimiento endógena con el énfasis en los macro proyectos y el avance científico y tecnológico, tal vez no a pasos agigantados, pero sí en una dirección que dependa de las decisiones del Estado, con un enfoque de equidad y participación acorde con el espíritu de la Constitución Políti-

ca nacional. De manera que con un poco más de escepticismo que el que caracteriza a la prensa colombiana, puede hablarse, por ahora, de buenas intenciones y aparente coherencia gubernamental. El resultado de la ley será juzgado más adelante y dependerá de la capacidad del gobierno para reducir la acción de los grupos de interés y la eventual captura del Estado.

Referencias bibliográficas

Dane. Colombia. Necesidades básicas insatisfechas. Recuperado el 7 de septiembre de 2012. Disponible en [www.dane.gov.co/censo/files/resultados/NBI_total_municipios_30_Jun_2011.pdf]

Dane. Colombia. Índice de Pobreza Multidimensional. Recuperado el 7 de septiembre de 2012. Disponible en [www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=sxarqTMWtRI%3D&tabid=108]

[<http://m.elespectador.com/impreso/vivir/articulo-340006-no-un-callejon-sin-salida>].

Salazar P., Bernardo (2011). “Historias de la captura de rentas públicas en los Llanos Orientales”, en Romero Vidal y otros. La economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocio y política. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris. Primera edición, mayo de 2011.