

¿Cuál ha sido el efecto del cambio de Sistema General de Regalías en la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en Boyacá?

Daniela Horta Sáenz*

Introducción

A través de los últimos años, la extracción de recursos naturales ha desempeñado un papel notable para el crecimiento en Colombia; por ende, los recursos provenientes de esta actividad se han convertido en un mecanismo de redistribución muy importante para el país. Sin embargo, el antiguo sistema de regalías no logró avances en el crecimiento económico y el desarrollo social de las entidades territoriales que las recibían; por el contrario, se presentaron bastantes problemas de corrupción, mala utilización de los recursos y desigualdad.

Debido a esto, se llevó a cabo una reformulación del sistema y por medio del Acto Legislativo 05 de 2011 se constituyó el Sistema General de Regalías (SGR). Con esta reforma, se

esperaba corregir todos los problemas del antiguo régimen de regalías y cerrar las brechas regionales existentes. Por lo tanto, por medio de un estudio de caso para Boyacá, se pretende comprobar si efectivamente el cambio en el sistema de regalías ha tenido un impacto positivo en el bienestar económico, medido en tasas de pobreza y pobreza extrema.

Así pues, el trabajo se divide en cuatro secciones: en primer lugar, se ampliará la descripción de lo que fue el antiguo sistema de regalías y los principales problemas que causaron su reformulación; segundo, se hará una descripción del SGR y los fondos que atacan los problemas socioeconómicos de las entidades territoriales; tercero, se establecerá la relación, de manera descriptiva, entre la incidencia de pobreza y pobreza extrema en Boyacá, junto con el aumento en los montos de regalías, y, finalmente, se presentarán las conclusiones.

* Estudiante de IX semestre de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia.

Antiguo Sistema de Regalías y Fondo Nacional de Regalías

En la Ley 141 de 1994 se definieron las regalías como una contraprestación económica a los departamentos y municipios en cuyo territorio se exploten recursos naturales no renovables y los puertos marítimos o fluviales por donde se transporten (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2008). De estas regalías el 80% se destinaba directamente a los municipios y departamentos en los que existía alguna de las actividades mencionada anteriormente, y el 20% restante iba al Fondo Nacional de Regalías (FNR) como mecanismo de redistribución.

La figura del FNR nace con el artículo 361 de la Ley 141 de 1994, en el que se establece que los recursos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios productores se destinarán a las demás entidades territoriales. Estos fondos deberán ser usados para la promoción de la minería, la preservación del medioambiente y la financiación de proyectos prioritarios de inversión regional (DNP, 2008, p. 6).

Debido a que la solicitud de recursos para proyectos regionales superaba los montos de asignación disponibles, se buscó que el Consejo Asesor de Regalías dispusiera de un criterio de elegibilidad técnico para decidir cuáles

proyectos eran viables y de esta manera, aprobarlos. Entre estos criterios se encontraban variables como: el Índice Compuesto de Desarrollo (IDM), la población proyectada, la relación entre regalías directas e ingresos totales, la densidad poblacional, entre otras (Conpes, 2008).

Sin embargo, detrás de este sistema de priorización había bastantes limitaciones técnicas y conceptuales que, en vez de mitigar el efecto de inequidad en la asignación de recursos y desarrollo regional, parecía aumentarlo. Por ejemplo, a cada variable se le daba el mismo peso porcentual favoreciendo la concentración de recursos en los grandes municipios y departamentos, abriendo cada vez más las brechas regionales.

En cuanto a los municipios y departamentos receptores de las regalías directas, se demostró que tenían una alta dependencia de estos recursos junto con una baja tributación, lo que impedía un desarrollo sostenible. Además, para el año 2009 ninguna entidad territorial productora se encontraba certificada en todas las coberturas, debido a que estas regiones tenían muchos proyectos fragmentados de bajo impacto social y económico.

Finalmente, los cuantiosos volúmenes de regalías estaban concentrados en muy pocas regiones, por ejemplo, desde 1995 a 2010 solamente 8

departamentos que concentran el 17% de la población del país recibieron el 80% de las regalías directas (ver Anexo 1: Gráfica 1) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), 2013).

Por lo tanto, los problemas del antiguo sistema de regalías llevaron al Gobierno Nacional a diseñar un nuevo sistema para corregir objetivos como equidad, inclusión, desarrollo y competitividad regional junto con la generación de ahorros para el futuro.

“Vamos a repartir la mermelada en toda la tostada nacional”¹

El diseño del Sistema General de Regalías, al crearse como respuesta a los inconvenientes del régimen pasado, estuvo basado en los siguientes objetivos: (i) Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos y generar ahorro para épocas de escasez; (ii) Distribuir los recursos hacia la población más pobre, generando mayor equidad social; (iii) Promover el desarrollo y la competitividad regional; (iv) Incentivar proyectos minero-energéticos; (v). Promover la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes, y (vi) Propiciar

la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación (SGR, 2017).

Así pues, se crearon nueve fondos para atender las diferentes necesidades en las entidades territoriales y de este modo cumplir los objetivos propuestos, los cuales son:

1. Fondo de ahorro y estabilización (FAE).
2. Fondo de ahorro Pensional de las Entidades Territoriales (FONPET).
3. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTEI).
4. Fondo de Desarrollo Regional (FDR).
5. Fondo de Compensación Regional (FCR).
6. Regalías directas.
7. Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del suelo.
8. Funcionamiento del Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de SGR.
9. Funcionamiento del SGR.

1 Así se expresó el entonces ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, tras la aprobación final de la reforma constitucional en el Congreso de la República (Ávila, 2011).

En este artículo solo se entrará en detalle a revisar el FDR, el FCR y el FCTEI, debido a que son los fondos que destinan recursos para combatir directamente las problemáticas socioeconómicas de las entidades territoriales.

Las distribuciones de los recursos se presentan en términos residuales, es decir, una vez se hayan distribuido el 10% para el FCTEI, el 10% para el FONPET y hasta un 30% para el FAE, se genera un residuo mínimo del 50% para el resto de categorías de los cuales se destina un 80% a los fondos regionales de regalías y otro 20% a las regalías directas.

La porción de regalías directas empezó a disminuir gradualmente cuando se creó el SGR, para suavizar el efecto en los receptores de regalías del antiguo sistema. La porción de regalías para el año 2012 fue de 50%, 35% para 2013, 25% para 2014 y de 2015 en adelante, del 20%.

Además de los fondos, se crearon nuevos órganos que integran al SGR. Uno de ellos son los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) que son los responsables de definir los proyectos de inversión que se financiarán a través del SGR, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia de su financiamiento. Además, el OCAD designa el ejecutor de los proyectos.

1. Fondo de ciencia, tecnología e innovación (FCTEI)

Este fondo representa un 10% del SGR y su principal objetivo es incrementar la capacidad científica y tecnológica de innovación mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general. La aprobación de los proyectos que pertenezcan a este fondo se hace mediante la OCAD de ciencia, tecnología e innovación, la cual es única a nivel nacional.

2. Fondo de Desarrollo Regional (FDR)

Este fondo está diseñado para mejorar la competitividad de la economía e incentivar el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales por medio de proyectos de impacto regional.

Al ser proyectos únicamente de impacto regional, este fondo solo distribuye recursos entre departamentos de acuerdo con criterios poblacionales (60%) y criterios de pobreza relativa por medio del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (40%). La toma de decisiones sobre la aprobación de los proyectos de este fondo las realiza el OCAD regional.

3. Fondo de compensación regional (FCR)

El FCR tiene como objetivo financiar los proyectos de inversión de impacto regional o local. Las características de este fondo están enmarcadas en las entidades territoriales más pobres del país.

Los proyectos de impacto regional ocupan el 60% de este fondo y básicamente responde a variables como la población relativa, la pobreza relativa y el desempleo relativo. La aprobación y priorización de esta parte del fondo la realiza el OCAD regional.

En cuanto a los proyectos de impacto local, ocupan el 40% restante del fondo y se distribuye en un 30% para los municipios más pobres según la población relativa y el otro 10% para los municipios con un índice NBI inferior a 35 y una población menor a 30.000. La aprobación de esta parte del fondo se puede hacer por medio del OCAD municipal o también pueden presentarse al OCAD departamental.

Boyacá antes y después del Sistema General de Regalías

Para evaluar los cambios que el nuevo sistema de regalías ha generado en las condiciones socioeconómicas de los municipios y departamentos receptores de estos recursos, se hará un estudio de caso para el Departamento de Boyacá en los periodos de 2011 a 2013.

Para el año 2011, este departamento recibió \$80.462 millones en regalías, de los cuales más del 70% correspondía solamente a Puerto Boyacá, evidenciando una vez más el carácter desigual del antiguo régimen de regalías. Aunque en el año 2012 hubo una drástica caída en el monto de las regalías, posiblemente por la implementación del SGR, estas se recuperaron para el año 2013 y aumentaron incluso más que las recibidas en el año 2011.

En cuanto al año 2013, el departamento recibió \$102.067 millones y la participación de Puerto Boyacá dentro de las regalías disminuyó considerablemente, pasando del 70% en el 2011 a casi un 40% en el 2013. Aunque esta sigue siendo una participación importante dentro de las regalías del departamento, se reconoce el gran avance en cuanto a la distribución de dichos recursos (ver Anexo2: Gráfica 2).

Sin embargo, la incidencia de la pobreza y pobreza extrema en Boyacá ha estado por encima del promedio nacional entre 2011 y 2013. Como se puede observar en la Tabla 1 (ver Anexo 2: Tabla1), la pobreza ha venido disminuyendo, aunque de 2012 a 2013 aumentó significativamente. Por el contrario, la incidencia en la

pobreza extrema aumentó de 2011 a 2013, lo cual implica que, aunque hay más recursos para el departamento, estos no se ven reflejados en mejoras significativas en términos de pobreza y pobreza extrema.

¿Por qué no se han mejorado los indicadores de pobreza y pobreza extrema?

En primer lugar, es evidente que se sigue financiando una amplia cantidad de proyectos relacionados con infraestructura y transporte (Gráfica 3). Este tipo de inversiones por lo general deja dudas sobre su sostenibilidad a mediano y largo plazo; además, su impacto a nivel social y económico no es muy claro (Bonet y Urrego, 2013).

Para el año 2012, fueron aprobados 99 proyectos para el Departamento de Boyacá, de los cuales el 30% fueron inversiones relacionadas con transporte; esta tendencia incluso aumentó para el año 2013: de los 215 proyectos aprobados en el año 2013, cerca del 33% estaban relacionados con dichas inversiones (dnp, 2013)².

Otra posible explicación puede ser la dificultad administrativa que se sumó a la aprobación de los proyec-

tos, pues antes estos se presentaban directamente ante la Comisión General de Regalías y esta se pronunciaba de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional.

Con la implementación del OCAD, el consenso administrativo es mucho mayor, lo que implica una pérdida en términos de eficiencia, que no necesariamente garantiza que los proyectos de inversión sean los más adecuados y eficientes (Bonet y Urrego, 2013).

Además, el coordinador del Grupo de Inversiones del SGR, Camilo Lloreda, ha afirmado que “aunque el departamento cuenta con recursos, existe un grave problema en los procesos de contratación y casi el 40 por ciento de los municipios están en una situación crítica en la estructuración de proyectos” (El Tiempo, 2017).

Finalmente, es importante señalar que a pesar de que el diseño del SGR estaba en función de evitar la malversación de los recursos, hoy por hoy, se siguen viendo casos de corrupción con los dineros de las regalías, lo cual dificulta visibilizar los avances de este sistema. Por ejemplo, la Contraloría General de la República dio a conocer un informe de los hallazgos acerca de los manejos financieros de los recursos de las regalías en poder de los gobernadores; los hallazgos indicaron que estos recursos no llegan a las regiones y terminan en los bancos, que se fon-

2 Cálculos propios con base en la información de las ejecuciones presupuestales 2011- 2013 (DNP).

dean con este dinero ofreciendo una pequeña rentabilidad a cambio; en Boyacá, alrededor de \$55 billones están “refundidos” pues ni los recursos ni los rendimientos financieros aparecen (Leal, 2015).

Consideraciones finales

Si bien el Sistema General de Regalías ha mostrado avances importantes en términos de distribución y equidad, como lo evidencia el caso de Puerto Boyacá, aún existen dudas acerca de su bajo impacto en el bienestar social, pues el aumento de los recursos que reciben las entidades territoriales no se ve reflejado en disminuciones significativas en los indicadores de pobreza y pobreza extrema.

Este resultado puede explicarse por el persistente aumento en el número de proyectos relacionados con transporte e infraestructura, ya que estos no garantizan un impacto netamente

positivo sobre el bienestar social de los municipios si no se completan con otros proyectos que ayuden a mejorar las condiciones sociales y económicas de las personas, por ejemplo, ¿de qué les serviría a los habitantes de los municipios mejores vías de acceso a los hospitales, si no existe tal hospital o si existe pero en pésimas condiciones?

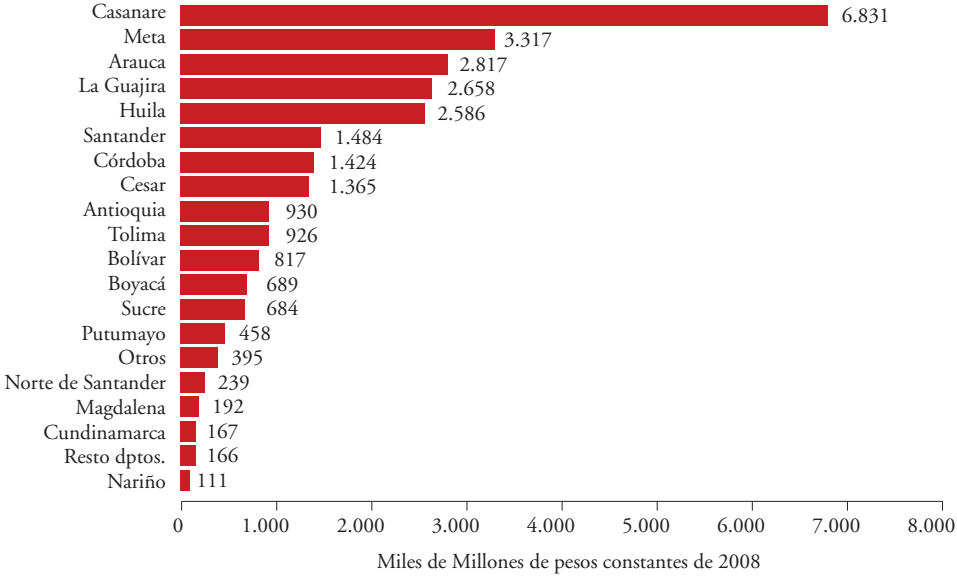
Por otro lado, la creación de múltiples agentes, como la OCAD municipal, departamental, regional y nacional pueden frenar la aprobación y a su vez la ejecución de los proyectos, lo cual en términos de eficiencia perjudica a los municipios pequeños. Un componente adicional que explica dicha relación es la presencia de corrupción en el manejo de los recursos de las regalías, pues en algunos casos los recursos nunca llegan a las poblaciones más necesitadas, debido a que son capturados por agentes externos a los municipios.

Anexos

Anexo 1

Gráfica 1. Asignaciones de regalías 1995-2010

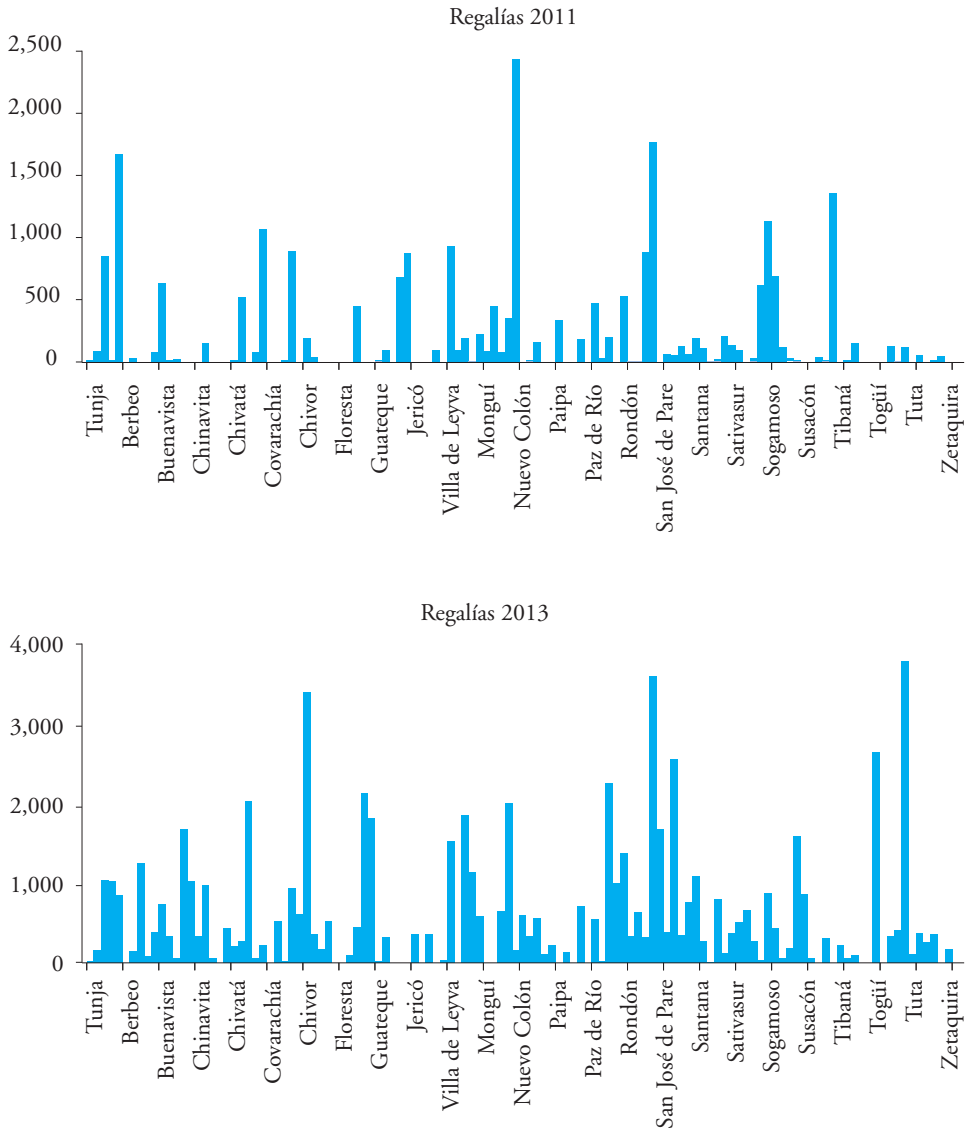
Consolidado Departamental 1995 - 2010



Fuente: MHCP (2013).

Anexo 2

Gráfica 2. Montos recibidos por regalías a nivel municipal 2011 y 2013



Fuente: Elaboración propia con base en la información de las ejecuciones presupuestales 2011-2013; DNP (2013).

Anexo 3

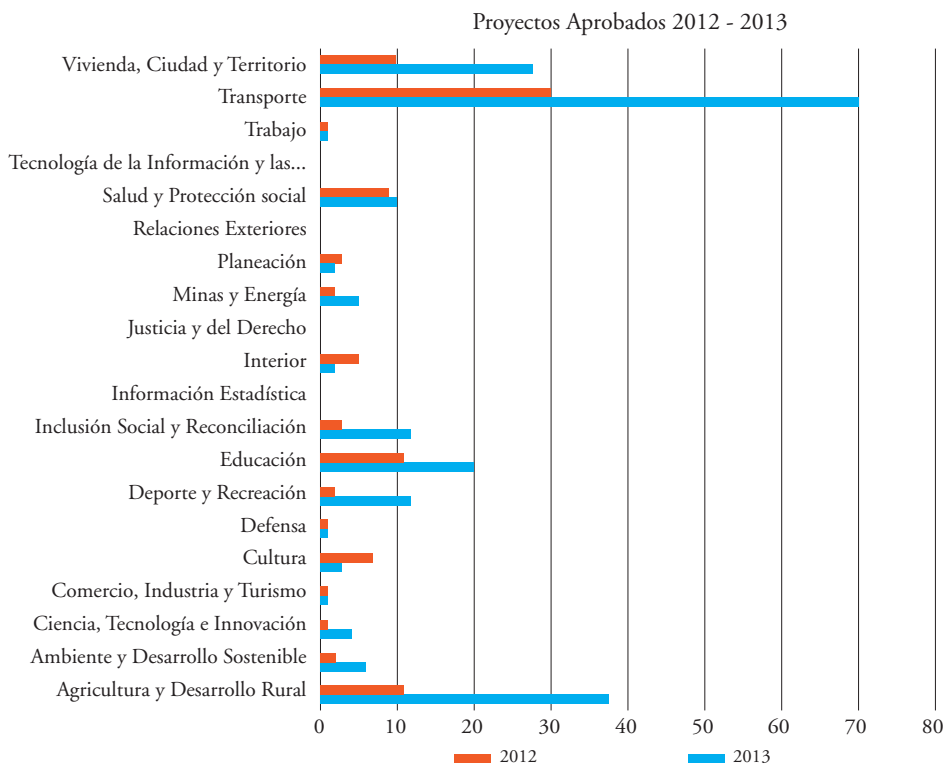
Tabla 1. Incidencia de la pobreza y pobreza extrema en Boyacá 2011-2013

	2011	2012	2013
Incidencia de la pobreza	39,9	35,6	39,3
Incidencia de la pobreza extrema	13,4	11,0	13,7
Incidencia de la pobreza nacional	34,1	32,7	30,6
Incidencia de la pobreza extrema nacional	10,6	10,4	9,1

Fuente: DANE (2013). Elaboración propia.

Anexo 4

Gráfica 3. Proyectos aprobados para el departamento de Boyacá



Fuente: DNP (2013). Elaboración propia.

Bibliografía

ÁVILA, R. (2011). Repartir la mermelada. *Portafolio*. Obtenido de <http://www.portafolio.co/opinion/editorial/repartir-mermelada-133892>

BONET, J. y URREGO, J. (2013). *El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?* Bogotá: Banco de la República.

Conpes (2008). *Evaluación de la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías y nueva propuesta de priorización*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación - DNP (2008). *Evaluación de la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías y nueva propuesta de priorización*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación - DNP (2013). *Mapa Regalías*. Obtenido de <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/>

El Tiempo (2017). *Boyacá, mal en proyectos de regalías*. El Tiempo.

LEAL, H. (2015). *En Boyacá se refundieron \$55 billones*. Las dos orillas .

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) (2013). *Colombia: Reforma al Sistema General de Regalías*. Bogotá. Obtenido de http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?jsessionid=s5rmmqy4wz6d0tip0vzcrbaz4wA0uahqcbwavyxsdfm n2haqdgj8!203701145?nodeId=%2focs%2fmig_12720602.pdf%2f%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

MOYANO, L. y WRIGHT, P. (2016). Regalías y pobreza en el caribe colombiano: ¿momento para una alternativa focalizada? *Economía Institucional*, 18 (43).

PERRY, G. y OLIVERA, M. (Julio de 2009). El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia. *CAF Documento de trabajo*(06).

SGR (12 de mayo de 2017). *Sistema General de Regalías*. Obtenido de <https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/Sobreelsgr.aspx>