

La reforma del sistema de distribución de regalías colombiano: cambios clave y contexto de crisis por el COVID-19

Claudia Viale

Mensajes clave

- En Colombia, las regalías generadas por la explotación de hidrocarburos y minería se distribuyen a los gobiernos subnacionales (departamentos y municipios) para la inversión en el desarrollo local. En la última década, estas regalías alcanzaron un promedio de USD 2,700 millones por bienio desde el 2012.
- Una propuesta de cambio en las reglas sobre la distribución de estos ingresos debe ser presentada al Congreso en la presente legislatura que comenzó el 20 de julio, aunque no se sabe la fecha exacta. Debería ser aprobada antes del final de agosto, en medio de una pandemia global.
- La propuesta de reforma busca superar las deficiencias del sistema de distribución vigente, a saber, el gasto lento, ineficiente y de poco impacto, así como el alto riesgo de corrupción en la toma de decisiones. También asigna un mayor porcentaje de las regalías a los municipios y departamentos donde se realizan actividades de extracción.
- Tras analizar los principales aspectos de la propuesta de reforma, concluimos que ella se puede fortalecer repensando y aclarando los mecanismos de toma de decisiones, para que incluyan de forma explícita espacios de participación y vigilancia ciudadana, así como mecanismos para promover la diversificación económica. También debería revisarse la reducción del porcentaje asignado al ahorro y a la estabilización, ya que ha demostrado ser útil para enfrentar emergencias como la causada por el COVID-19.

CONTEXTO

Colombia, uno de los principales productores de petróleo y carbón de América Latina, ha distribuido las regalías provenientes de los hidrocarburos y los minerales a los departamentos y municipios por casi tres décadas¹. Las reglas de esta distribución están a punto de cambiar significativamente este año, en medio de la pandemia global.

Las regalías en Colombia registraron un promedio de USD 2,700 millones² por bienio (10 billones de pesos colombianos, aproximadamente) desde el 2012. Este es dinero, disponible para la inversión subnacional que podría contribuir significativamente al desarrollo local. Sin embargo, en estos años, esto no ha sucedido. Una reforma de

1 La Constitución Política de Colombia de 1991, en el artículo 332°, le da la prioridad en la distribución de regalías a departamentos y municipios donde se lleva a cabo la extracción (artículo 360°), pero también establece una compensación para departamentos y municipios no productores con la creación de un Fondo nacional de Regalías (artículo 361°).

2 Monto calculado con base en la información del DNP (SICODIS, Sistema General de Regalías) sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f

la distribución y del uso de las regalías podría cambiar esta situación. No obstante, la propuesta que se discute hoy no aborda plenamente las deficiencias del sistema vigente y suscita nuevas preocupaciones. Al haber aún espacio para discutir y contribuir con la propuesta, pues ha existido apertura del Ejecutivo para escuchar las sugerencias de sociedad civil y que ésta pueda aportar al contenido antes de ser aprobado por el Congreso, este artículo busca hacer hincapié en algunas áreas críticas donde se puede tomar medidas para una mejor gobernanza de estos ingresos.

La propuesta de un nuevo sistema busca abordar las actuales deficiencias, como el gasto ineficiente y lento (por ejemplo, en 2019, cerca de 12,000 millones de pesos colombianos o USD 3.2 millones quedaban sin ejecutar del bienio anterior³), a la vez que asigna un mayor porcentaje de las regalías a los departamentos y municipios productores. Sin embargo, la propuesta sigue siendo poco clara respecto a los mecanismos de rendición de cuentas y de participación ciudadana en torno a la toma de decisiones y amenaza con debilitarlas, a la vez que elimina los mecanismos de ahorro y estabilización vigentes que han demostrado ser útiles para financiar el gasto de emergencia cuando estalló la crisis del COVID-19 en Colombia⁴.

EL SISTEMA ACTUAL DE DISTRIBUCIÓN DE REGALÍAS EN COLOMBIA

El sistema actual de distribución de regalías fue establecido en 2011, mediante una reforma que buscaba distribuir estos recursos de manera más equitativa a todo el país y no solo a los territorios productores que hasta entonces recibían el 80 % del total de los ingresos por regalías. Creó mecanismos para el ahorro y la estabilización, y priorizó la inversión en ciencia, tecnología e innovación. La distribución de este sistema mantiene las transferencias directas a los departamentos productores (pero reducidas a menos del 10 % del total de regalías), además de cinco fondos: el Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo de Compensación Regional, el Fondo de Ahorro y Estabilización, el Fondo de Ciencia y Tecnología y el Fondo de Pensiones Territoriales. Todos los departamentos y municipios del país pueden presentar proyectos de inversión pública y, si son considerados viables, reciben recursos de estos fondos.

La reforma de 2011 también incluyó la creación de órganos de toma de decisiones, llamados OCAD (Órgano Colegiado de Administración y Decisión), encargados de evaluar y aprobar los proyectos que recibirían financiamiento proveniente de las regalías. Todos los municipios y departamentos tienen su propio OCAD, conformado por un representante del gobierno nacional, el gobernador (presidente del departamento) y alcaldes de la zona.

En 2019, luego de menos de una década de implementación de esta reforma, se aprobó una nueva reforma constitucional (Acto Legislativo No. 05) para permitir cambios en el sistema de gestión de regalías a partir del 2020. Esto se dio como resultado del consenso respecto a que el diseño del sistema vigente hasta entonces había cortado demasiado las regalías para los territorios productores, estaba conduciendo a un gasto lento y fragmentado con poco impacto y también, debido a problemas de corrupción en la contratación⁵.

3 El pulso de las regalías. Recuperado de: www.dinero.com/edicion-impresa/editorial/articulo/cual-sera-el-debate-por-la-reforma-de-las-regalias/269797

4 Aquí es importante distinguir entre el ahorro que se ha acumulado en el FAE y el FONPET por las reglas de distribución y que sirve como mecanismo de estabilización y para atender pasivo pensional y, por otro lado, el ahorro o el saldo generado por la baja ejecución de las regalías. Como mencionamos en el texto, este saldo ha sido significativo y desde el bienio 2013-2014 ha representado más del 40 % de la asignación de regalías del bienio.

5 Contraloría General de la República (2017). Los OCAD y la gestión por proyectos. Evaluación del Sistema General de Regalías. Recuperado de: www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2018/04/ocad.pdf

Entonces, una vez que se concluya la consulta previa indígena, el Congreso debatirá un proyecto de ley para reglamentar el nuevo sistema (propuesta de reforma de 2020). Según el Acto Legislativo 05, el Congreso debería aprobar la reforma hasta agosto del 2020 o pasaría a ser aprobada por el Ejecutivo, aunque con la incertidumbre que genera que no se haya concluido la consulta previa indígena.

Principales cambios incluidos en la propuesta de reforma de 2020

Los objetivos de la propuesta de reforma de 2020 son: i) incrementar la eficiencia en el gasto mediante “la reducción de la línea de tiempo y la eliminación de los cuellos de botella en el ciclo de inversión” y ii) devolver una mayor participación de las regalías a las zonas productoras.

Este cambio de objetivos viene con una fórmula de distribución completamente diferente a la actual. El mayor cambio es el de la distribución directa de regalías a los municipios productores, que sube de 11 % a 25 %. Las otras dos grandes asignaciones van a los municipios pobres (15 %) y una asignación para la inversión a nivel regional (34 %).

Para poder entender mejor el alcance de la propuesta actual debemos saber cuál es la división geográfica de Colombia: posee 6 regiones (unidades territoriales determinadas por sus características naturales), cada una está conformada por varios departamentos. Para lograr inversiones a nivel regional, al no existir gobiernos regionales, las regalías serán transferidas a los departamentos, que tendrán que gastar el dinero en proyectos con impacto de nivel regional.

A partir de la aprobación de la nueva propuesta, tanto el Fondo de Ahorro y Estabilización (una herramienta de estabilización macro fiscal) como el Fondo de Pensiones Territoriales (diseñado para cubrir el pasivo pensional de los gobiernos subnacionales en los próximos 30 años) se vuelven asignaciones marginales (menos del 4,5 % para ambos). Previamente, estos dos fondos obtenían en conjunto más del 22 % de las regalías. Las asignaciones Ciencia, Tecnología e Innovación como el Fondo para la Paz se mantienen sin cambios.

El otro cambio importante es que la nueva propuesta elimina los OCAD a nivel local y departamental. Sin embargo, deja los seis OCAD regionales que decidirán cerca del 34 % del uso de las regalías para la inversión a nivel regional. Por ello, aunque los departamentos reciban las regalías para inversiones a nivel regional, las decisiones sobre qué proyectos son viables y, por tanto, cuáles recibirán financiación, no serán tomadas por los propios departamentos, sino por los OCAD regionales. Con esta medida, se aseguraría que los proyectos desarrollados por los departamentos tengan, efectivamente, un impacto a nivel regional.

Estos cambios en la fórmula logran dos resultados aparentemente contradictorios: incrementan el dinero transferido a los departamentos y a los municipios productores sin quitar dinero a aquellos departamentos y municipios no productores. Esto puede contentar a las autoridades, pero viene a expensas del ahorro y las pensiones subnacionales, fondos que han demostrado ser útiles en la crisis del COVID-19. Por ejemplo, al tener más claro que los efectos de la pandemia serían a mediano y largo plazo, en marzo de 2020, el gobierno colombiano creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME)⁶ para el gasto en el sector salud,

6 Gobierno crea Fondo de Mitigación de Emergencias para apoyar al sector salud. (23 de marzo de 2020). *Semana.com*. Recuperado de: www.semana.com/economia/articulo/gobierno-crea-fondo-de-mitigacion-de-emergencias-para-apoyar-al-sector-salud/658635

y los fondos de ahorros y de pensiones subnacionales fueron una de las fuentes principales para su financiamiento⁷.

La propuesta de reforma también prioriza la inversión a nivel regional, lo cual implica proyectos de mayor escala que pueden tener un mayor impacto en el desarrollo subnacional. Como se mencionó antes, una de las debilidades del sistema vigente es que el gasto de las regalías ha sido fragmentado y dispersado en proyectos pequeños y de poco impacto, este es un problema común en los países que distribuyen los ingresos provenientes de actividades extractivas a los gobiernos subnacionales, como Perú⁸ y Bolivia⁹, y es un aspecto importante y relevante de la reforma.

Gobernanza de los ingresos en tiempos del COVID-19: evaluando la propuesta de reforma

Nuestra evaluación de la propuesta se basa en las investigaciones de NRGÍ sobre buenas prácticas en la distribución de los ingresos y los objetivos de la reforma misma. En otras palabras, ¿la propuesta de reforma es coherente con sus objetivos y éstos concuerdan con las prácticas de buena gobernanza respecto a la distribución de ingresos a los gobiernos subnacionales?

Por otro lado, ninguno de estos debates se da en el vacío. Al contrario, se está discutiendo la propuesta de reforma en medio de una pandemia global, que ha causado una crisis sanitaria, económica y social en Colombia y el mundo. En esta crisis se espera que los ingresos por regalías disminuyan significativamente tras la caída de los precios del petróleo y los minerales. Y esto sucede en un momento en el que las necesidades de gasto en todos los niveles de gobierno se están incrementando; situación que crea desafíos específicos para el nuevo sistema de regalías.

De manera específica, el contexto pone de relieve la necesidad de un gasto eficiente y de impacto con un menor monto de ingresos totales disponibles, la necesidad de flexibilidad para gastar las regalías en proyectos que estén relacionados con la crisis de salud, así como la necesidad de mecanismos de ahorro y estabilización que suavicen la caída de los ingresos si ella continúa.

Respecto a las recomendaciones para la buena gobernanza de las regalías de NRGÍ (la lista completa figura en este [estudio comparativo sobre la distribución de ingresos](#)¹⁰), algunas son relevantes para evaluar la propuesta de reforma. Primero, los sistemas de distribución de ingresos deberían tener objetivos claros y alinear el diseño del sistema a esos objetivos. La propuesta de reforma se ajusta a esta recomendación, pues las nuevas fórmulas y la eliminación de los OCAD buscan justamente responder a los objetivos de incrementar la eficiencia en el gasto y devolver una mayor proporción de las regalías a las zonas productoras.

7 La caja de ayudas por covid-19. (10 de abril de 2020). *Semana.com*. Recuperado de: www.semana.com/economia/articulo/la-caja-de-ayudas-por-covid-19/662416

8 Morales, A. (2019). Análisis del uso del canon minero en inversiones de infraestructura urbana en Arequipa. CIES. Recuperado de: www.cies.org.pe/sites/default/files/files/otros/economiasociedad/32776583-analisis-del-uso-del-canon-minero-en-inversiones-de-infraestructura-urbana-en-arequipa.pdf

9 Fundación Jubileo (2017). A 12 años del IDH: 66 % de gasto y 34 % de inversión. P.40. Recuperado de: www.jubileobolivia.com/publicaciones/Revistas-Especializadas/a-12-anos-del-idh-66-de-gasto-y-34-de-inversion

10 Bauer, A. et al. (2016). Natural Resource Revenue Sharing. Natural Resource Governance Institute. Recuperado de: www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_undp_resource-sharing_web_0.pdf

Una segunda recomendación señala que los sistemas de distribución deben tener en cuenta las responsabilidades del gasto. Esto se vincula con el principio general de las transferencias intergubernamentales por el cual las asignaciones de ingresos a los gobiernos subnacionales deberían, idealmente, estar a la par de sus responsabilidades de gasto. Sin embargo, muchos países optan por apartarse de este principio y transfieren una porción de ingresos a las zonas productoras para compensar las actividades extractivas. Este es el caso de Colombia, así como el de Bolivia, Perú y Brasil. Como uno de los objetivos de la reforma es incrementar la compensación a las zonas productoras, aunque no cumple el principio de paridad entre asignación y responsabilidad, sí sigue su propio objetivo de retornar una porción mayor de regalías a los departamentos productores. Además, Colombia tiene otras transferencias subnacionales del presupuesto general, que se relacionan con las responsabilidades de gasto de los gobiernos subnacionales. Las regalías, por su parte, tienen otros propósitos específicos, como la reducción de la pobreza y el desarrollo regional, que concuerdan con la asignación de porcentajes en la propuesta de reforma.

El incremento de los montos distribuidos a las zonas productoras es parte de una tendencia en la región que busca canalizar más dinero a estas regiones bajo el supuesto de que esto conducirá a una mayor aceptación o “licencia social” de las actividades extractivas por parte de las poblaciones locales¹¹.

En el Perú, por ejemplo, donde las transferencias subnacionales hacia los territorios productores son altas, hay propuestas para asignar un porcentaje de los ingresos mineros directamente a las comunidades. Este supuesto, sin embargo, no se sostiene necesariamente, tal como lo evidenció el surgimiento de conflictos en Perú en las zonas productoras que han recibido el monto más alto de ingresos de la minería y de los hidrocarburos durante el periodo del auge de los commodities, y la persistente renuencia de otras zonas a participar en proyectos extractivos, a pesar del potencial flujo de ingresos.

Dos preocupaciones críticas: la reducción en el ahorro y los mecanismos poco claros respecto a la toma de decisiones y a la participación ciudadana

Otra recomendación es que los sistemas de distribución deberían reducir a volatilidad y suavizar el gasto fiscal y hacerlo predecible. También deberían hacer que la distribución de ingresos sea transparente y que se formalice la supervisión independiente. La actual propuesta de reforma no sigue estas dos recomendaciones.

Como se mencionó anteriormente, la reforma reduce la distribución al fondo de ahorros y estabilización, y la que va al fondo de pensiones subnacionales. Esto restringe la posibilidad del sistema de suavizar el gasto, gastando lo ahorrado cuando los ingresos caen y ahorrando cuando estos se elevan. Esta reducción es especialmente preocupante en el presente contexto. La crisis ha dejado en claro que tener recursos ahorrados y disponibles para estos acontecimientos catastróficos hace una inmensa diferencia para un país y su posibilidad de una respuesta rápida. Los fondos de ahorro y de pensiones subnacionales aportaron 14,800 millones de pesos colombianos (cerca de USD 4,000 millones) al Fondo de Mitigación de Emergencias

11 Duque propone acabar con OCAD y modificar las regalías. (13 de julio de 2018). *ElHeraldo.co*. Recuperado de: www.elheraldo.co/politica/duque-propone-acabar-con-los-ocad-y-modificar-las-regalias-517888

de manera inmediata, a cero intereses y sin tener que pedir prestado externamente y afectar su calificación crediticia¹².

Respecto a la asignación a las pensiones subnacionales, aunque este recorte tendrá su impacto con el tiempo, afecta a un sector de la población que se ha vuelto aún más vulnerable. Además, las necesidades de gasto de hoy podrían restringir los fondos para cubrir las pensiones en el futuro.

Respecto a la formalización de la supervisión independiente, preocupa la eliminación de gran parte de los OCAD y la falta de claridad acerca de qué mecanismos de participación y vigilancia ciudadana serán implementados en la reforma. Es cierto que los OCAD han sido identificados como un cuello de botella y como un espacio propenso a acuerdos “bajo la mesa”¹³, con un alto riesgo de corrupción. Sin embargo, el proyecto de reforma no es claro respecto a los nuevos mecanismos de decisión y rendición de cuentas que reemplazarán a los OCAD locales y departamentales. Retornar a la simple toma de decisiones por parte de la autoridad local no debería dejar de lado el ciclo del proyecto (formulación, presentación, verificación, viabilidad y aprobación, ejecución y seguimiento y evaluación) que tiene por objeto asegurar que los proyectos aprobados tengan impacto social positivo y se reduzca el riesgo de corrupción.

En el sistema vigente, los Comités consultivos, asociados con los OCAD, brindan oportunidad para la participación ciudadana. En la propuesta, estos comités desaparecen. Aun si los anteriores mecanismos de participación eran ineficaces, la ausencia de especificaciones acerca de los espacios de participación en el nuevo sistema crea inquietud acerca de cómo se tomarán decisiones y de si los ciudadanos podrán monitorearlas.

Otra cuestión relevante es que los seis OCAD regionales ahora concentrarían el poder decisorio respecto a los proyectos que benefician a varios departamentos. Aunque la justificación es que serán priorizados los proyectos de mayor impacto, no es claro cómo la toma de decisiones a un nivel regional permitirá una operación más eficiente. El sistema propuesto también puede conducir a relaciones de clientelismo con los diferentes departamentos y municipios en cada región, que querrán beneficiarse de los proyectos financiados por esas regalías.

12 Patzy, F. y Dammert, J.L. (2020). Colombia: evaluación inicial del impacto de la pandemia del coronavirus en el sector extractivo y la gobernanza de recursos. Recuperado de: resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/colombia-evaluacion-inicial-del-impacto-de-la-pandemia-de-coronavirus

13 En su tesis doctoral, Juan David Gutiérrez encontró que “decisiones clave sobre proyectos de inversión se tomaban en sesiones informales antes de las reuniones de los OCAD. Entonces las reuniones de los OCAD eran usualmente protocolares en vez de espacios de deliberación”. Ver: J.D.Gutiérrez (2018). Oil and State Capture: The Subnational Links Between Oil Revenues and Armed Conflict in Colombia. University of Oxford. Recuperado de: www.ora.ox.ac.uk/objects/uuid:5dd5aad8-86d0-4709-a950-2ea3084fec09

INVERSIÓN EN DIVERSIFICACIÓN Y FLEXIBILIDAD: DOS ELEMENTOS EXCLUIDOS EN LA PROPUESTA

Otro aspecto que la propuesta de reforma debería considerar es la priorización del gasto en proyectos que producen un desarrollo sostenible e inclusivo. Una forma de lograrlo es promoviendo la diversificación económica para reducir la dependencia territorial respecto del petróleo y los minerales. El sistema de monitoreo y evaluación del Sistema General de Regalías (SGR)¹⁴ muestra que solo el 3 % de los recursos ha sido usado para fortalecer la capacidad productiva agrícola, pecuaria y pesquera, mientras que el resto ha sido utilizado en transporte, construcción de redes viales (43 %), educación (11 %), agua potable y saneamiento básico (8 %). Aunque estos gastos pueden contribuir al entorno necesario para promover la diversificación, la falta de ella en las décadas pasadas sugiere que también es necesaria la inversión productiva.

La crisis del COVID-19 ha puesto en evidencia la dependencia respecto del sector extractivo como una fuente de ingresos fiscales y de crecimiento económico, y cómo la caída en los precios y la producción puede causar una severa desaceleración económica. Por ello, invertir en otros sectores económicos que pueden ser una fuente sostenible de crecimiento económico y desarrollo para los territorios colombianos también podría ser incluido en la reforma. Esto es especialmente urgente para el caso de aquellos territorios productores de carbón, cuya demanda se proyecta que caerá por la transición energética hacia energías más limpias en el mediano plazo. Finalmente, y esto se relaciona directamente con el contexto de crisis, los sistemas deberían incorporar un grado de flexibilidad o permitir pequeños ajustes a la fórmula, por ejemplo, para condiciones económicas cambiantes, tales como una crisis debido al impacto de una pandemia global. Esto no está incluido en la propuesta de reforma, puesto que ella fue elaborada en 2019, antes de que empezara la pandemia y en el acto legislativo se incluyeron porcentajes fijos, lo cual no deja margen para cambios en ese sentido.

CONCLUSIONES

La propuesta de reforma, aunque aborda algunas de las preocupaciones respecto al sistema de regalías vigente y está alineada con los objetivos establecidos, deja fuera elementos decisivos que podrían contribuir a una mejor gobernanza de los ingresos extractivos en el país.

Concretamente, aborda la carga administrativa que conduce al gasto lento, ineficiente y de poco impacto, a la vez que incrementa la limitada participación de los departamentos y municipios productores en las regalías totales. Sin embargo, no son claros los mecanismos de rendición de cuentas para reemplazar a los OCAD, ni los espacios de participación ciudadana, y no se incluyen mecanismos que puedan contribuir a la diversificación económica. Así, podría incrementarse el riesgo de corrupción y las malas decisiones en el gasto, retornándose a los problemas que la reforma de 2011 intentó superar, a la vez que dejaría al país sin ahorros de darse una nueva crisis.

14 Departamento Nacional de Planeación (DNP). Sistema de Monitoreo Seguimiento, Control y Evaluación. Dirección de Vigilancia de las Regalías. Informe IV Trimestre 2019. Recuperado de: www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=q3PUP-LQITA%3d&tabid=358

Por ello, basándonos en la investigación de NRG I sobre la distribución de los ingresos a los gobiernos subnacionales, concluimos que la propuesta puede ser fortalecida si se replantean y aclaran los mecanismos de toma de decisiones, incluyendo explícitamente espacios para la participación y vigilancia ciudadana tanto en la toma de decisiones como en la implementación de proyectos, así como incluyendo orientaciones respecto a la priorización de la inversión para la diversificación económica.

El contexto de crisis representa un desafío para la reforma, dado que, esencialmente, las modificaciones sacrifican los ahorros y la estabilización para distribuir más dinero directamente a los departamentos y municipios. En el contexto actual, la prioridad por la emergencia y la crisis económica será la inversión en proyectos que reactiven la economía y generen empleo. Sin embargo, el ahorro -por si sucede otra crisis-, así como para la estabilización de estos ingresos volátiles, es importante a mediano y largo plazo, y no debería dejarse de lado. Por ello, las lecciones de la pandemia acerca de la necesidad de ahorro en contextos de crisis también piden una revisión cuidadosa de este aspecto de la propuesta.

ACERCA DEL AUTOR

Claudia Viale es senior officer de Natural Resource Governance Institute (NRGI) en América Latina.

The Natural Resource Governance Institute, an independent, non-profit organization, helps people to realize the benefits of their countries' oil, gas and mineral wealth through applied research, and innovative approaches to capacity development, technical advice and advocacy.
Learn more at www.resourcegovernance.org

