Imprimir

En Colombia, las Regalias petroleras constituyen un recurso estratégico de la sociedad y el Estado colombiano en el propósito de superar el subdesarrollo y atraso nacional. Se trata de una gigantesca masa monetaria, cercana hoy a los casi 12 mil millones de dólares bianuales, que no son adecuadamente invertidos y en muchos casos sometidos al despojo crónico de mafias corruptas que se valen de la porosidad y la falta de transparencia en su gestión.
De manera general podríamos afirmar que las regalías petroleras son la contraprestación económica obligatoria que pagan las empresas explotadoras al Estado por la extracción de petróleo y gas, recursos naturales no renovables. Según la Constitución, buscan compensar a la nación por la explotación de estos recursos, financiando proyectos de infraestructura, educación, productivos, ambientales, de ciencia y salud. Se trata de una compensación económica recibida por el Estado y las entidades territoriales por la explotación de recursos no renovables. De su liquidación, recaudo y transferencia se encarga la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Se organizan como regalías directas (benefician a los territorios productores) y regalías indirectas (inversión en proyectos regionales a través del Sistema General de Regalías – SGR). Las Regalías se pueden liquidar en dinero o en especie (petróleo crudo).

Desde la Constitución de 1991, su regulación por el Estado, incluye una amplia normatividad y legislación que se ha ido ajustando para garantizar la eficacia, la eficiencia y transparencia en su inversión, sin que hasta el momento se haya logrado tal objetivo de manera satisfactoria para la nación y sus regiones, pues persisten problemas muy graves que se reflejan en el bajo impacto de los miles de proyectos aprobados y en el descredito de las estructuras de gobierno por la falta de transparencia en el manejo de las inversiones, lo que por supuesto está demandando una profunda reforma.

Las bases institucionales del SGR

En la Constitución de 1991, los artículos 360 y 361 se aprobaron para fijar un marco general de definiciones y criterios de regulación para su manejo por parte del Estado.

En esa dirección la Ley 141 de 1994 creó el Fondo Nacional de Regalías; instauro la Comisión Nacional de Regalías; estableció el derecho del Estado en la explotación de los recursos naturales no renovables; y señalo las reglas para la liquidación, distribución y uso de regalías.

La reforma del 2011

20 años después, en 2011, a través del Acto Legislativo 05 se modificó el artículo 361 de la Constitución para eliminar el Fondo Nacional de Regalías y crear el actual Sistema General de Regalías.

En el año 2012 se aprobó, a partir de las recomendaciones de la Fundación Tony Blair, contratada por el gobierno de Juan Manuel Santos, Ley 1530 de 2012 con la cual se buscó nuevas formas de regulación de Sistema General de Regalías (SGR), definiendo la distribución, administración, uso y control de los ingresos por la explotación de recursos naturales no renovables, buscando la equidad regional, priorizando la inversión en las zonas más pobres y promoviendo el desarrollo.

Esta ley introdujo cambios importantes, en la gestión y administración de los dineros de regalías en el país. Entre los resultados más significativos que dejó durante sus 9 años de existencia, se destacan: la inclusión de objetivos y fines para promover mecanismos y prácticas de buen gobierno, la necesidad de estructurar proyectos antes de definir la destinación de recursos, la creación del Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE-, la creación de los Comités Consultivos, instancias a través de las cuales se previó la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la identificación de prioridades, y la definición de proyectos presentados a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión –OCAD-. Por otra parte, también sobresalen aspectos como: el aumento de la equidad en la distribución de los recursos de regalías, en la medida en que todos los municipios y los departamentos, en especial los entes territoriales con menor Producto Interno Bruto –PBI- per cápita, recibieran mayores recursos del sistema. En cuanto al ciclo de proyectos, se fortaleció la gerencia en las alcaldías y gobernaciones, esto producto del fortalecimiento de los procesos

de planeación de las entidades territoriales (que anteriormente se concentraba en la formulación, ejecución y seguimiento al Plan Territorial de Desarrollo), a partir del énfasis en la cultura de proyectos, como instrumento esencial del SGR. Lo anterior permitió mejorar el nivel del desempeño de los gobiernos locales, en particular de las gobernaciones, al incrementar significativamente sus recursos para la inversión y el desarrollo. De igual forma, se destaca el aumento de la financiación de inversiones en sectores que no estaban adecuadamente financiados, como es el caso del sector transporte, en dónde se invirtieron más de 13 billones de pesos entre el año 2012 y el 2018, equivalentes al 40% de la inversión total, lo que permitió una mejora significativa en términos de conectividad en el país.

La ley 2056 del 2020

Después de nueve años de funcionamiento, el Sistema General de Regalías –SGR- se enfrentó a un proceso de reforma que renovó sus prioridades como la redistribución sectorial y territorial de la inversión, y la redefinición del ciclo de proyectos de regalías. Este proceso de reforma, comenzó a gestarse con la expedición del Acto Legislativo 05 del 26 de diciembre de 2019, el cual modificó el artículo 361 de la Constitución Política, estableciendo nuevas directrices sobre el régimen de regalías y compensaciones, las cuales se materializaron a través de la Ley 2056 de 2020, que reglamentó una nueva forma de organización y funcionamiento.

Los cambios introducidos, además de mejorar la participación de las regiones productoras, buscaron corregir los cuellos de botella que se venían presentando en la viabilización, priorización, aprobación y ejecución de los proyectos financiados con recursos de regalías y que de paso reflejaban: (i) la desconexión de los proyectos con la planeación territorial, (ii) la dispersión y reducción de los montos para la inversión, (iii) la baja gestión de las entidades territoriales y (iv) las debilidades institucionales de los municipios que perciben recursos de regalías. Sin embargo, la actual reforma ignoró uno de los problemas más significativos, y menos estudiados del Sistema General de Regalías, el cual tiene que ver con la legitimidad limitada de las decisiones tomadas, así como con la ausencia de mecanismos claros de participación ciudadana y de rendición de cuentas, un mejor acceso a la información pública,

y la promoción de mecanismos y medidas anticorrupción.

Con la Ley 1530 se creó un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

En síntesis, los cambios propiciados por la ley 1530 de 2012 fueron los siguientes: i) mayor discrecionalidad en la asignación de los recursos del SGR a los entes territoriales; ii) disminución de los recursos del componente destinado a financiar el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE-; iii) mayor participación en el presupuesto del SGR a los municipios y departamentos productores y por los cuales transitan hidrocarburos y minerales; (iv) mejor focalización de los recursos del SGR para los municipios más pobres; (v) actualización de los procedimientos del SGR para reducir los tiempos de aprobación en el ciclo de inversión de proyectos; (vi) disminución de los actores en las instancias de viabilidad, aprobación y ejecución. (Eliminación de los OCAD municipales y departamentales, así como de los Comités consultivos); y, por último, (vii) énfasis en la medición de desempeño respecto al manejo y gestión de los recursos del Sistema para la ejecución de proyectos, como nueva medida del Sistema de Seguimiento, Control y Evaluación, complementado por el GESPROY como herramienta de seguimiento a la ejecución de los proyectos.

También se aprobó el Decreto 098 del 28 de enero de 2020 que reglamentó una nueva modalidad para el pago de las regalías llamado Obras por Regalías, completando así el proceso de cambios.

Los actuales problemas.

Con seis años de vigencia de la ley 2056 del 2020 el Sistema General de Regalias sigue presentando graves problemas que demandan una reforma de fondo.

Si bien, los recursos de las regalías, provenientes de la explotación de recursos naturales no

renovables, están concebidos como una palanca fundamental para el desarrollo regional y la reducción de desigualdades, la trayectoria histórica reciente muestra un patrón recurrente de subutilización o mala ejecución. Su impacto real en la calidad de vida de los ciudadanos no es proporcional a la magnitud de la inversión; no se ha logrado definir verdaderas áreas estratégicas, por lo cual los recursos se están dispersando en miles de proyectos sin mayor impacto.

Los problemas del actual SGR tienen que ver con la subutilización de los recursos, pues los proyectos no se han jerarquizado, y no se han inscrito en una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo, perpetuando un ciclo de subdesarrollo en diversas regiones.

Así, los problemas del actual modelo de Inversión de las Regalias se caracterizan por una formulación deficiente de los proyectos, pues los mismos carecen de estudios de pre inversión sólidos; la capacidad institucional es limitada, pues las Entidades locales no tienen el personal cualificado para gestionar proyectos complejos; hay fragmentación de esfuerzos ya que falta coordinación entre los distintos niveles de gobierno; hay un monitoreo y evaluaciones débiles, con dificultad para medir el impacto real y corregir el rumbo a tiempo.

Los problemas no residen únicamente en la asignación, sino en la compleja cadena de aprobación, seguimiento y control. La falta de capacidad técnica en los entes territoriales, la prevalencia de intereses políticos sobre la viabilidad de los proyectos y la persistencia de focos de corrupción son algunos de los obstáculos que impiden que estos fondos públicos cumplan su propósito. El resultado es un círculo vicioso donde la urgencia de necesidades básicas choca con la burocracia y la ineficacia en la gestión de recursos.

Lo cierto es que la abundancia de proyectos (casi 40 mil pequeños proyecticos) no ha permitido definir lineamientos estratégicos para el desarrollo; la dispersión de recursos impide consolidar procesos regionales que tengan impacto, y que favorezcan el desarrollo y las condiciones de vida de las familias. Al día de hoy, los Ocad no han logrado articular proyectos de largo aliento con una cobertura regional. Los Ocad han sido miopes, y muy pocos proyectos tienen un enfoque regional. La cortedad de los Ocad se ha alimentado de la

falta de liderazgo de Planeación Nacional, que, en lugar de estar diseñando líneas estratégicas, ha quedado inmersa en tareas de seguimiento y control excesivamente micro.

La viabilización de los proyectos.

Uno de los puntos críticos del SGR es el proceso de viabilización de proyectos. En teoría, se trata de un filtro técnico necesario. En la práctica, se ha convertido en un cuello de botella que concentra poder y abre espacios a la discrecionalidad. Cuando la aprobación de un proyecto depende de múltiples instancias, cada una con tiempos inciertos y criterios no siempre transparentes, el sistema deja de ser un garante de calidad y pasa a ser un obstáculo para el desarrollo. Este problema ha propiciado la presencia de viabilizadores, contratistas externos de Planeación Nacional o de los ministerios, sin vinculación formal y con salarios precarios, que son capturados por los mega contratistas, quienes interfieren a través de “sobornos” la objetividad al evaluar los proyectos radicados.

Priorizar proyectos estratégicos como punto central de la reforma.

Una reforma del SGR debe priorizar proyectos estratégicos con enfoque regional. El propósito de las regalías no es financiar una infinidad de proyectos pequeños que responden a necesidades muy específicas de un municipio o departamento.

Cambiar la gobernanza de las Regalias.

De otro lado, la incapacidad de traducir la riqueza de los recursos naturales en bienestar sostenido para sus habitantes es un reflejo de una gobernanza que necesita una profunda revisión. La exigencia de mayor transparencia, rendición de cuentas y eficiencia en la gestión de recursos se convierte así en un pilar fundamental para construir el desarrollo integral del país.

Horacio Duque Giraldo

Foto tomada de: Telecafé