



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía  
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

[semanariovirtual@viva.org.co](mailto:semanariovirtual@viva.org.co)

[www.viva.org.co](http://www.viva.org.co)

## El reparto de la mermelada

**Amylkar D. Acosta M.**

**Ex presidente del Congreso de la República**

### Presupuesto express

En el Acto legislativo 05 de 2011 quedó claramente establecido que “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”<sup>1</sup> que lo desarrolla, en este caso, y mientras el Congreso de la República aprueba el texto conciliado en marzo próximo, el Decreto – ley 4923 del 2 de Diciembre de 2011. También dispuso que, excepción hecha de la vigencia de 2012, dicho presupuesto será bianual<sup>2</sup>. Previendo el impasse que podría presentarse en el evento que el Congreso de la República no alcanzara a tramitar y evacuar a tiempo el primer presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR), se facultó al Gobierno Nacional para que lo expidiera “para la citada vigencia fiscal, mediante un Decreto *con fuerza de ley*”<sup>3</sup>, con el fin de “asegurar la ejecución de los recursos en la vigencia 2012”<sup>4</sup>. A través del Decreto – ley 4923 de 2011 se reglamentó el proceso de elaboración y trámite de dicho presupuesto, dejando claramente establecido que la iniciativa del mismo parte del ejecutivo y el Congreso de la República además de debatirlo y aprobarlo *sólo podrá modificarlo con aval del Gobierno*.

En efecto, el Gobierno Nacional, ni corto ni perezoso, procedió a expedir el Decreto – ley 4950 del 30 de Diciembre de 2011. El Presupuesto del SGR para la vigencia de 2012 se aforó en la suma, en números redondos, de \$8'276.877.00<sup>5</sup> A groso modo, estos tendrán por destinación \$3'410.000'000.000 para inversión, \$1'580.000'000.000 ahorro y el remanente va al FONPET y a funcionamiento. Si vamos más al detalle, de tales recursos reservó el Gobierno \$331.075'080.000 para el funcionamiento del SGR<sup>6</sup>, de los cuales \$165.537'540.000 para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, los cuales serán manejados por el Ministerio de Minas y Energía. \$57.938'139.000 adicionales se asignaron para el funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (MSCE) de la ejecución de los recursos del SGR, los cuales estarán en cabeza del DNP (\$43.453'604.250), que los

<sup>1</sup> Acto legislativo 05 de 2011. Artículo 2º, párrafo 1º

<sup>2</sup> Ídem

<sup>3</sup> Acto legislativo 05 de 2011. Artículo 2º, párrafo 6º *transitorio*

<sup>4</sup> Ídem

<sup>5</sup> Decreto -. ley 4950 del 30 de Diciembre de 2011. Artículo 2º

<sup>6</sup> Decreto – ley 4950 del 30 de Diciembre de 2011. Artículo 3º

compartirá con la Contraloría General de la República (\$14.484'534.750). Para completar, otros \$107.599'401.000 fueron apropiados para administrar el SGR a través de la Comisión Rectora del mismo, cuya Secretaría Técnica está a cargo del DNP.

### **Magros recursos para inversión**

Luego se procedió a asignar los recursos correspondientes a los distintos fondos creados a través del Acto Legislativo 05 de 2011 y del Decreto – ley 4923 del 26 de Diciembre reglamentario del mismo y a sus beneficiarios. Estamos hablando de \$5'165.134'166.265, de los cuales \$657.753'873.990 para el Fondo de Desarrollo Regional (FDR), \$790.441'753.500 para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI), \$790.441'753.500 para el Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET) y una mayor proporción, \$1'580.883'507.000, para el ahorro forzoso en el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE). Por su parte la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena recibirá \$41.384'385.000. En cuanto a las **participaciones directas** de regalías y compensaciones para entidades territoriales receptoras de las mismas, de conformidad con el artículo 2º del Acto legislativo 05 de 2011, así como las otras corporaciones contarán con \$2'780.667'753.735. De estos \$2'754.305'987.772 corresponden a los departamentos, **\$3.500'000.000, aproximadamente, menos de los que esperaba recibir con el régimen anterior (!)**, y \$26.361'765.964 para las corporaciones autónomas regionales. Ello va a avocar a muchas, sino a todas, las entidades territoriales que venían recibiendo **regalías directas** y ahora recibirán esta menguada **participación directa** a una virtual inviabilidad fiscal, ya veremos por qué. Al hacer esta afirmación no queremos pasar por alarmista; bien se ha dicho que un pesimista suele ser un optimista mejor informado.

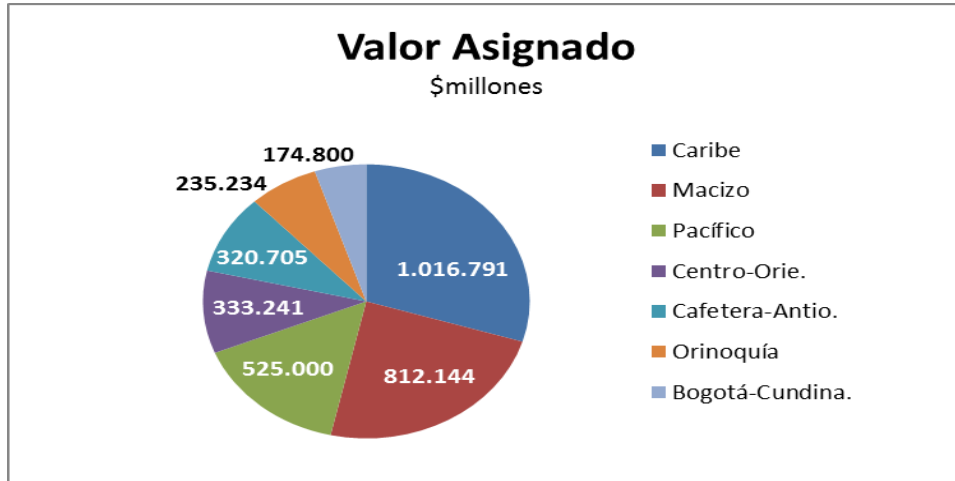
Como se puede constatar el Gobierno Central no aporta un solo peso al FCR, de manera que la compensación que se pretende hacer a las regiones más deprimidas del país será con los propios recursos de las regiones, a expensas de estas y el Gobierno central sigue concentrando los mayores recursos. De esta manera se desvirtuó el espíritu de la propuesta de su creación, que partió de la región Caribe, **la cual partía de la base de la necesidad de desconcentrar recursos del Gobierno central** para tales propósitos. Por lo demás, cuando el Ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverri se hace lenguas hablando de “untar la mermelada en toda la tostada nacional”, pasa por alto el hecho de que las empresas mineras y petroleras no sólo pagan regalías sino impuestos. Y estos superan a aquellas; mientras se espera recibir por regalías \$8.2 billones, según las proyecciones del Ministerio de Minas y Energía para este mismo año se recibirán por concepto de impuestos más de \$18 billones, cuya mayor parte la acapara el Gobierno Nacional.

ASIGNACIONES DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS DE ACUERDO AL DECRETO 4950/2011							
(MILLONES DE PESOS)							
DEPARTAMENTO	CIENCIA Y T.	FDR	FCR	FAE	FONPET	CORMAGDALENA	TOTAL
ANTIOQUIA	52.204	62.590	76.086	85.020	76.444		352.344
ATLANTICO	24.920	38.543	29.600	30.488	28.623		152.174
BOGOTA	19.053	52.166		26.859	36.054		134.132
BOLIVAR	47.520	27.380	84.853	63.510	34.600		257.863
BOYACA	30.155	24.248	53.584	54.518	35.822		198.327
CALDAS	12.335	19.925	13.844	17.084	20.087		83.275
CAQUETA	19.802	17.776	36.440	22.691	16.604		113.313
CAUCA	39.649	32.816	73.193	44.530	27.902		218.090
CESAR	30.868	11.297	55.515	93.356	9.270		200.306
CORDOBA	54.698	30.406	106.036	85.093	27.826		304.059
CUNDINAMARCA	24.895	36.247	30.105	37.831	50.003		179.081
CHOCO	27.815	21.950	52.411	34.382	21.300		157.858
HUILA	28.933		51.837	48.597	24.227		153.594
GUAJIRA	37.551	9.516	71.536	117.497	22.964		259.064
MAGDALENA	36.554	32.491	66.329	47.669	25.065		208.108
META	15.149	10.983	19.690	215.487	19.070		280.379
NARIÑO	46.244	39.456	87.149	56.634	36.696		266.179
N. SANTANDER	28.496	26.465	48.472	36.848	27.835		168.116
QUINDIO	5.623	12.646	11.357	8.810	14.158		52.594
RISARALDA	11.460	19.228	12.148	15.008	17.042		74.886
SANTANDER	23.227	11.274	30.070	58.834	40.584		163.989
SUCRE	33.898	27.139	64.595	56.829	21.926		204.387
TOLIMA	22.170		30.414	39.586	28.994		121.164
VALLE	29.064	46.916	32.492	39.647	49.039		197.158
SAN ANDRES	7.353	5.918	14.215	9.183	8.795		45.464
<b>SUBTOTAL</b>	709.636	617.376	1.151.971	1.345.991	720.930	41.384	4.545.904
<b>OTROS</b>	80.806	40.378	152.258	234.892	69.512	0	619.230
<b>TOTAL</b>	<b>790.442</b>	<b>657.754</b>	<b>1.304.229</b>	<b>1.580.883</b>	<b>790.442</b>	<b>41.384</b>	<b>5.165.134</b>
FDR = FONDO DE DESARROLLO REGIONAL							
FCR = FONDO DE COMPENSACION REGUINAL							
FAE = FONDO DE AHORRO Y ESTABILIZACION							
FONPET = FONDO DE PENSIONES TERRITORIALES							

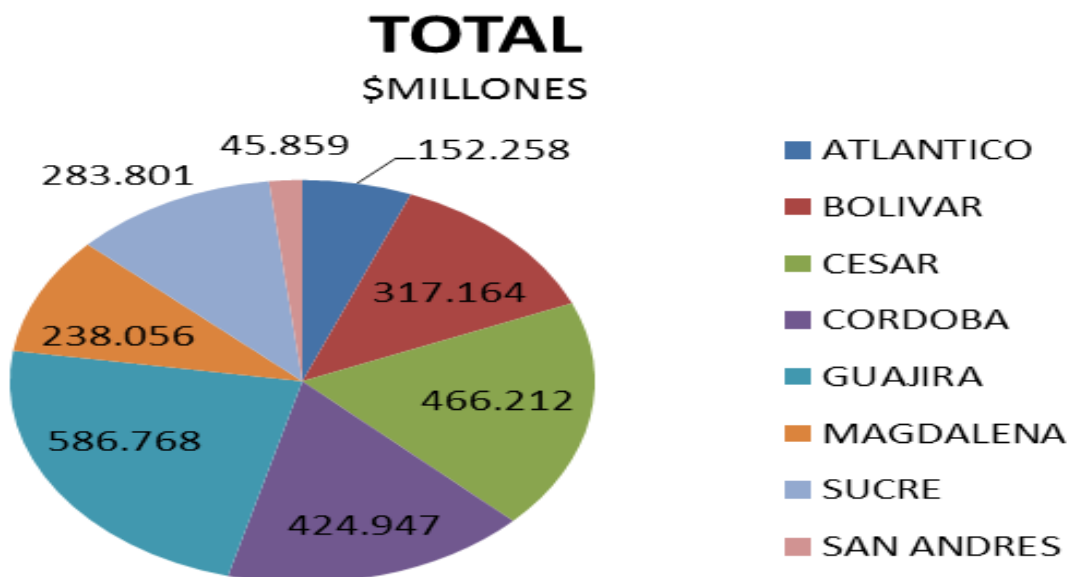
## La distribución regional

Ahora, detengámonos a analizar cuál es la participación por **regiones** del país en la distribución tanto de los recursos de los distintos fondos así como también en aquellos que corresponden a la *participación directa*. Lo primero que tenemos que decir es que la base que se tuvo en cuenta para este presupuesto (\$8.2 billones) es muy inferior a los \$10 billones, que fue la proyección que sirvió para correr las distintas estimaciones a lo largo del debate en torno a la reforma del régimen de regalías, magnificándolas. Ello le sirvió al Gobierno, entre otras cosas, para afirmar que el impacto en las finanzas territoriales no sería tan dramático, porque su *participación directa* se calcularía sobre una base mayor. Se llegó a decir que las entidades productoras recibirían más de lo que venían recibiendo, calculándose en \$ 4 billones anuales lo que ellas recibirían entre los años 2012 y 2020 y ya vimos que, por lo menos este año, a duras penas van a recibir \$2'754.305'987.772.

De acuerdo con los cálculos del economista Jorge Vergara Carbo esta es la distribución de la participación **por regiones** con recursos provenientes de los diferentes fondos, con exclusión de aquellos que corresponden a su *participación directa*.

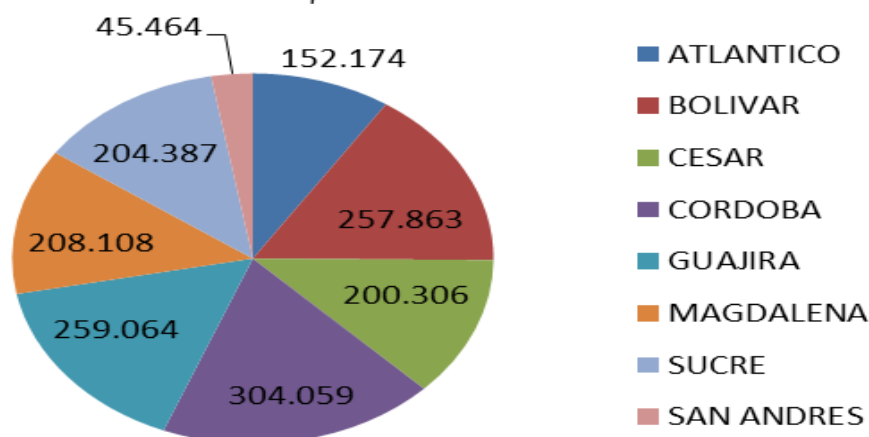


Millones de pesos (\$)			
Región	N° Departamentos	Valor Asignado	Promedio por Departamento
Caribe	8	1.016.791	127.099
Macizo	4	812.144	203.036
Pacífico	4	525.000	131.250
Centro-Orient.	5	333.241	66.648
Cafetera-Antioq	4	320.705	80.176
Orinoquia	3	235.234	78.411
Bogotá-Cundin.	2	174.800	87.400
<b>Total</b>			<b>3.417.915</b>



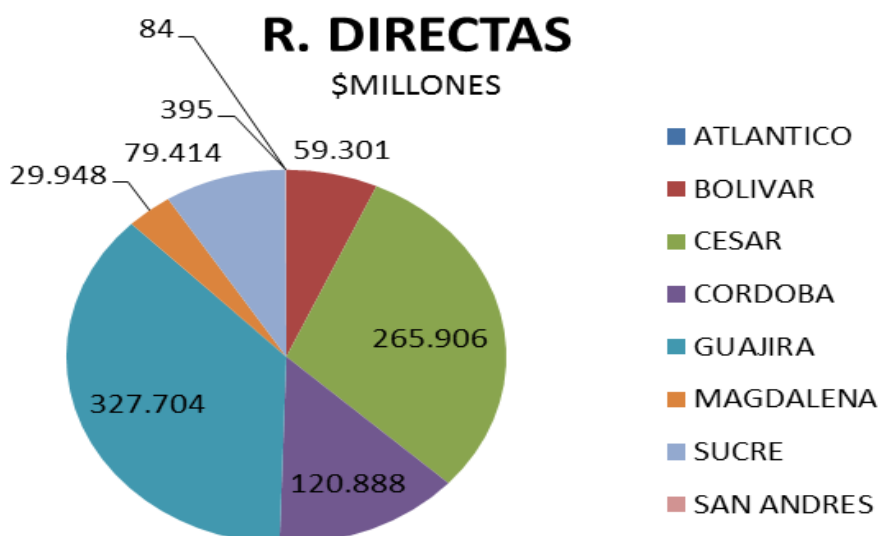
## FONDOS

\$MILLONES



## R. DIRECTAS

\$MILLONES



### Promesas incumplidas

Refiriéndose a la región Caribe, sus asesores pusieron en boca del Presidente de la República Juan M. Santos lo siguiente: “en la última década, los recursos totales de regalías que recibieron los departamentos de la costa fueron de 9 billones de pesos, pero con esta nueva ley y el buen momento de los hidrocarburos, se espera que el Caribe reciba en esta próxima década 27 billones de pesos, es decir, **tres veces más**”<sup>7</sup> (!). Ahora, cuando aterrizamos a la realidad nos encontramos con que, si bien es cierto que la región como tal recibirá \$2’515.065’000.000, al descontar los \$682.694 correspondientes a los fondos FAE y FONPET, en rigor **el saldo que queda para invertir en proyectos de impacto regional o local por la vía del FCR, el FDR, el FCTI y la participación directa es del orden de los \$948.731’000.000**. Estamos, entonces, muy alejados de las cifras del Ministro De Hacienda Juan Carlos Echeverri, cuando le prometió a los gobernadores de la región Caribe reunidos

<sup>7</sup> El Herald. Junio, 29 de 2011

en Santa Marta que el primer año de vigencia del nuevo sistema (2012) recibirían **\$1.8 billones para ser invertidos en sus megaproyectos**<sup>8</sup>. Nuestro escepticismo nos llevó en su momento a plantear a este propósito que “según los cálculos más optimistas entre el FCR y el FDR se contará con una suma aproximada de \$3.6 billones **para todo el país**. Cabe preguntarse, si es que la mitad de estos se invertirán en esta región, por encima de las demás. Definitivamente las cuentas no cuadran”<sup>9</sup>. Y el tiempo ha terminado por darnos la razón: de lo que se dispondrá para invertir en la región Caribe con cargo a tales recursos será sólo el 50% de lo prometido.

Aquí caben hacer dos observaciones: cuando estamos hablando de la región Caribe estamos hablando de ocho departamentos, cuando se trata de la región Centro – Oriente son cinco o la región Pacífica en donde son sólo cuatro. Ello afecta, lógicamente, el promedio de recursos por departamento; vemos cómo el promedio del Pacífico (\$131.099´000.000 por Departamento) está por encima del promedio del Caribe (\$127.099´000.000). De otra parte, con respecto a la *participación directa* en las regalías, que en caso de la región Caribe son del orden de los \$883.640´000.000, el 80.86% se concentran en los departamentos de La guajira, Cesar y Córdoba, lo que es apenas obvio dado que son ellos los mayores productores de recursos naturales no renovables (gas, carbón y níquel, especialmente) en la región y son al mismo tiempo las entidades que han visto más menoscabados sus ingresos con esta reforma.

<b>Millones de pesos (\$)</b>			
<b>REGIÓN CARIBE</b>	<b>FAE</b>	<b>FONPET</b>	<b>TOTAL</b>
Atlántico	30.488	28.623	59.111
Bolívar	63.510	34.600	98.110
Cesar	93.356	9.270	102.626
Córdoba	85.093	27.826	112.119
Guajira	117.497	22.964	140.461
Magdalena	47.669	25.065	72.734
Sucre	56.829	21.926	78.755
San Andrés	9.183	8.795	17.978
<b>TOTAL</b>	<b>503.625</b>	<b>179.069</b>	<b>682.694</b>

### **Viabilización de proyectos e inviabilidad fiscal**

De acuerdo con las cifras que maneja el economista Jorge Vergara, en el caso particular de La guajira, esta “recibirá en el año 2012, por concepto de los Fondos \$259.064´000.000 y por *participación directa* **\$327.704.000.000**, para un **gran total** de \$ **586.768´000.000**, a esta suma hay que descontarle los recursos que recibe por el FAE (\$ 117.497´000.000 ) y la del FONPET( \$ 22.964´000.000), que en total suman \$ 140.461´000.000, lo que significa que **para inversión solo le queda la suma de \$ 446.307´000.000**”. Y de estos, los únicos recursos ciertos con los que podrá contar son los que corresponden a participación directa, ya que los correspondientes a los fondos sólo ofrecen la

<sup>8</sup> Magazin empresarial. Junio, 2 de 2011

<sup>9</sup> Amylkar D. Acosta M. Acotaciones al Proyecto de ley de regalías. Noviembre, 25 de 2011

*posibilidad* de acceder a ellos. Compárese esta cifra con la proyección de ingresos por concepto de **regalías directas** que habría recibido este año de no haberse modificado tan abruptamente las reglas de juego, que se elevaba a la suma de \$892.700'000.000. Es decir, en plata blanca, lo que el Departamento dejará de recibir en el año 2012 asciende a la suma de \$305.932'000.000. Cabe advertir que La guajira tiene comprometidas *vigencias futuras*, que son como una especie de cheque posdatado, por valor de \$83.000'000.000 hasta el 2022, *buena parte de ellas respaldada con las regalías que esperaba recibir*, pignorándolas, tal es el crédito con el Banco Mundial de US \$90 millones para el Plan Departamental de Agua potable. De manera que si le restamos, el **saldo neto** de cual dispondrá el Departamento para invertir se reduce a los **\$363.307'000.000**.

Alude él también al caso del Departamento del Cesar, que no es menos calamitosa, toda vez que “de los recursos del Cesar que son \$ 466.212'000.000, hay que descontarle los recursos que no generan inversión como son los del FAE y FONPET, que suman \$ 102.626'000.000, quedándole para inversión solamente la suma de \$ 363.586'000.000, cuando de acuerdo a las proyecciones financieras esperaban recibir en el 2012, una suma cercana a los \$ 513.000'000.000 para inversión directa”. También el Cesar tiene comprometida buena parte de sus regalías a través de las vigencias futuras, estamos hablando de \$72.646'000.000. Lo propio ocurre en el Departamento de Córdoba, el cual “recibirá una suma de \$ 424.947'000.000, al que sólo le quedan para inversión \$ 312.828'000.000”. Y así sucesivamente, porque esta situación se repite en todos los demás departamentos y municipios del país que hasta el 31 de Diciembre pasado recibían **regalías directas** por derecho propio.

### **Entre falacias y espejismos**

Bien se ha dicho que el diablo está en los detalles. Ya hemos advertido que en la medida que el Gobierno Central, merced a la reforma del régimen de regalías, tendrá la sartén por el mango y esto le permitirá dosificar el flujo de los recursos de inversión proveniente de los fondos creados al ritmo que él lo defina acordes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)<sup>10</sup>. Y este a su vez es el instrumento de la Regla fiscal, el cual impone un “espacio fiscal”, que opera como una camisa de fuerza. Precisamente, a raíz de la decisión del B de la R de aumentar la tasa de interés de intervención en 25 puntos básicos elevándola al 5% y para tratar de contener la mayor afluencia de capitales especulativos al país que presionen aún más la apreciación del peso, anunció el Ministro Echeverri que se evitará la monetización de US \$2.200 millones entre utilidades de ECOPETROL y regalías, que “no traerá los dólares de las utilidades de Ecopetrol y que mantendrá en el exterior recursos de las regalías”<sup>11</sup>.

De allí el gran peligro que entraña la norma contemplada en el Decreto – ley 4923 del 26 de Diciembre, la cual dispone que “el Gobierno Nacional mediante Decreto establecerá las herramientas y mecanismos a través de los cuales se

<sup>10</sup> Amylkar D. Acosta M. Los vericuetos del SGR. Enero, 30 de 2012

<sup>11</sup> RCN – Radio. Enero, 31 de 2012



determinen los flujos de recursos del presupuesto del SGR y la disposición que de los mismos se tengan para la atención del giro de recursos a las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas”. Esto es, que el Gobierno Central viabilizará los proyectos de acuerdo con la conveniencia de su política macroeconómica, lo cual se traducirá en el giro a cuentagotas de los recursos de las regalías, lo cual no le quedará difícil al Gobierno Nacional dado que gracias al nuevo régimen de regalías tiene la sartén del SGR por el mango<sup>12</sup>, toda vez que además de “ejercer la Presidencia y la Secretaría Técnica de la Comisión Rectora”<sup>13</sup> tiene la facultad de viabilizar los proyectos a través del DNP. Siempre habrá pretextos por parte del DNP, con respecto a la inviabilidad “técnica, jurídica, financiera o ambiental”, para la “desaprobación del proyecto con su consecuente devolución de los recursos”<sup>14</sup> por parte de la entidad territorial.

[www.amylkaracostamedina](http://www.amylkaracostamedina)

## ANEXOS

### PORTAFOLIO

ENERO 23 DE 2012



<sup>12</sup> Amylkar D. Acosta M. Los vericuetos del SGR. Enero, 30 de 2012

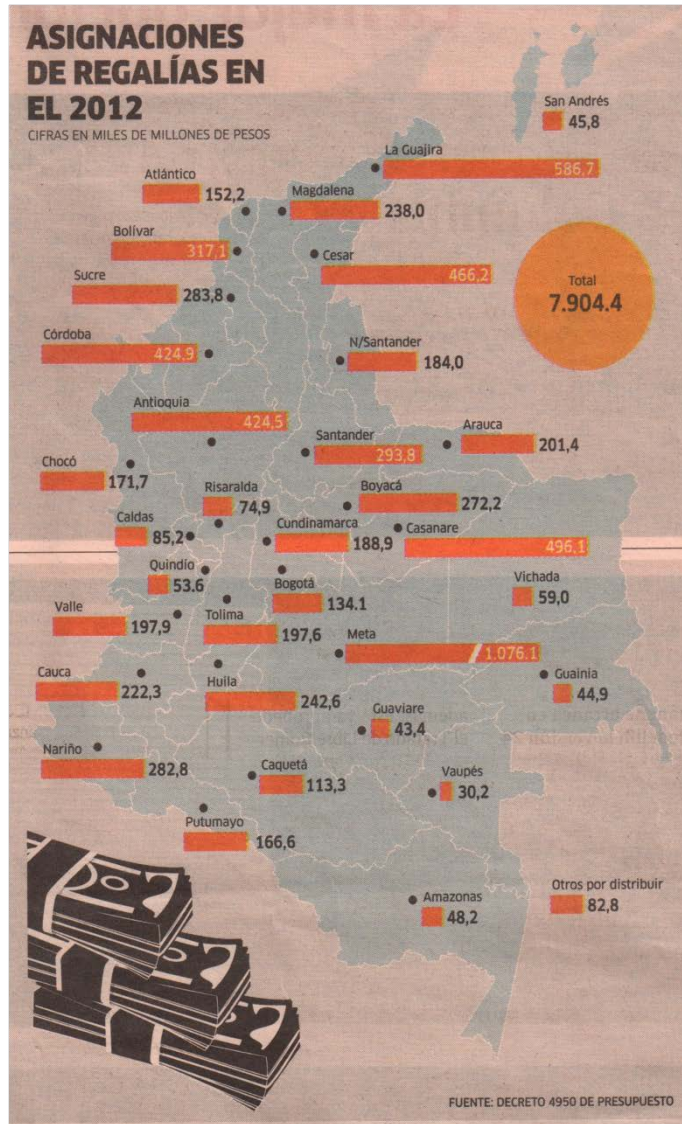
<sup>13</sup> El Tiempo. Hernando José Gómez, Director del DNP. Enero, 3 de 2012

<sup>14</sup> Decreto – ley 4923 del 26 de Diciembre de 2011. Artículo 18



# ASIGNACIONES DE REGALÍAS EN EL 2012

CIFRAS EN MILES DE MILLONES DE PESOS



FUENTE: DECRETO 4950 DE PRESUPUESTO

**ASIGNACION DE REGALIAS  
DIRECTAS ENTIDADES  
TERRITORIALES  
PRODUCTORAS Y PUERTOS**

(MILLONES DE PESOS)

<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>VALOR</b>
ANTIOQUIA	72.251
ATLANTICO	84
BOLIVAR	59.301
BOYACA	73.923
CALDAS	2.025
CAQUETA	3
CAUCA	4.287
CESAR	265.906
CORDOBA	120.888
CUNDINAMARCA	9.845
CHOCO	13.843
HUILA	89.096
GUAJIRA	327.704
MAGDALENA	29.948
META	795.838
NARIÑO	16.645
N. SANTANDER	15.908
QUINDIO	11
RISARALDA	65
SANTANDER	129.822
SUCRE	79.414
TOLIMA	76.525
VALLE	832
ARAUCA	109.970
CASANARE	353.693
PUTUMAYO	65.015
SAN ANDRES	395
VICHADA	1.065.050
<b>TOTAL</b>	<b>3.778.287</b>

<b>ASIGNACION RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS</b>			
<b>REGION CARIBE 2012</b>			
<b>(MILLONES DE PESOS)</b>			
<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>FONDOS</b>	<b>R. DIRECTAS</b>	<b>TOTAL</b>
ATLANTICO	152.174	84	152.258
BOLIVAR	257.863	59.301	317.164
CESAR	200.306	265.906	466.212
CORDOBA	304.059	120.888	424.947
GUAJIRA	259.064	327.704	586.768
MAGDALENA	208.108	29.948	238.056
SUCRE	204.387	79.414	283.801
SAN ANDRES	45.464	395	45.859
<b>TOTAL</b>	<b>1.631.425</b>	<b>883.640</b>	<b>2.515.065</b>

**Edición N° 00289 – Semana del 3 al 9 de Febrero de 2012**