



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

semanariovirtual@viva.org.co

www.viva.org.co

Cunde el desconcierto

Amylkar D. Acosta M.

Ex presidente del Congreso de la República

Del dicho al hecho hay mucho trecho

Reacción adversa

Al parecer la prolongada luna de miel de la administración Santos está llegando a su fin: primero fue el retiro del articulito sobre el fuero militar del proyecto de reforma de la justicia el que agrietó su monolítica Unidad Nacional y ahora es la reacción tardía de los congresistas frente a la reforma del régimen de regalías que ellos mismos prohicieron la que tiene en ascuas al Gobierno. Después que mataron el tigre ahora se asustan con el cuero. Primero aprobaron en volandas, sin parar mientes, el Acto legislativo 05 de 2011 y luego la Ley que lo desarrolla, a la cual sólo le resta la aprobación de la conciliación de los textos de Senado y Cámara. Si bien ambas iniciativas tuvieron su origen en el ejecutivo, no encontraron mayores tropiezos en el Congreso de la República para su aprobación. La aplanadora de las mayorías le funcionó al Gobierno con envidiable docilidad.

El discurso del Ministro de Hacienda y su metáfora de esparcir la mermelada en toda la tostada nacional persuadió a los más y disuadió a los menos. Nadie le preguntó al Ministro por qué sólo se prometía redistribuir la mermelada de las regalías, *no así la de los impuestos que le tributan las empresas que explotan los recursos naturales no renovables al Gobierno Central*. Y estos ingresos son mucho mayores que aquellas; según las proyecciones del Ministerio de Minas y Energía, se espera recibir \$360 billones entre 2010 y 2020, de los cuales \$100 billones corresponden a *regalías* y \$260 billones a *impuestos*. A este propósito cabe destacar que sólo ECOPEPETROL le pagó a la Nación por concepto de *impuestos* en 2011 el equivalente al monto total de las *regalías* que cancelaron la totalidad de las empresas que explotan la *minería* y los *hidrocarburos* en el país, 7.9 billones (¡!). En consecuencia, lo lógico es que si se trata, por razones de equidad, de untar la mermelada en toda la tostada nacional, que sea toda la mermelada y no sólo la de las *regalías*.

Era de prever que esta reforma del régimen de regalías iba a despertar el rechazo y la airada protesta de parte de los departamentos productores y los municipios portuarios a los cuales se les arrebataron las *regalías directas* a las cuales tenían derecho con el régimen anterior. Y no era para menos, pues, aunque el Gobierno adujo que no verían menguados los ingresos que venían recibiendo por dicho concepto, otra es la real realidad plasmada en el presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR) correspondiente a la

vigencia 2012 expedido por el Gobierno mediante el decreto 4950 del 30 de diciembre de 2011. Como lo denunció el Presidente de la Cámara de Representantes y Director del PLC, que hace parte de la coalición de gobierno, Simón Gaviria, “cuando se estaba dando el debate a muchos congresistas les dijeron que su región iba a recibir *tanto o más* con el nuevo esquema de regalías”¹. Pero la verdad monda y lironda es que del 78% de la totalidad de las regalías en promedio que venían recibiendo pasan a recibir como *participación directa* sólo el 22.75%, y eso en este primer año considerado como de transición (2012 – 2014), porque al término de esta, que es de sólo 3 años, quedará en un anémico 9.1% (!). Es decir, que lo peor para ellos está por venir.

Pero, se dirá por parte de los defensores del nuevo SGR que los ingresos que las entidades territoriales dejarán de recibir como *participación directa* se contrarrestaría con aquellos que les serían **asignados** en los multifondos creados. Pero, no hay tal; empezando por que tales recursos son sólo una especie de *cupo indicativo* al que *pueden* acceder y por ello mismo no pueden ser apropiados en sus presupuestos de ingresos y gastos. El caso de La Guajira es ejemplificante al respecto: el año anterior recibió por concepto de *regalías directas* **\$850.000 millones**, este año recibirá como *participación directa* la suma de **\$327.704 millones**. A estos se vienen a sumar **\$259.064 millones** que les fueron asignados en los multifondos, de los cuales hay que deducir **\$140.461 millones** correspondientes al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y al Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET), que constituyen un ahorro forzoso. De manera que, en plata blanca, los recursos susceptibles de invertir se limitan a sólo **\$446.307 millones**. Como si lo anterior fuera poco, el Departamento tiene comprometidas *vigencias futuras*, que son como una especie de cheque posdatado, por valor de **\$83.000 millones** hasta el 2022; de tal suerte que el **saldo neto** del cual dispondrá el Departamento para invertir se reduce a los **\$363.307 millones**. Estamos hablando nada menos que de **\$486.693 millones** menos de recursos para inversión con respecto al año anterior y **\$760.249 millones** menos de lo que habría recibido como *regalías directas* con el régimen anterior. Y de contera, como efecto colateral se sigue que este precario presupuesto de inversión conlleva una menor contratación por parte de las entidades territoriales afectadas y a consecuencia de esta se desplomarán los *ingresos propios* por concepto del gravamen de las estampillas que se aplican sobre el monto de los mismos. ¿Será esto justo y equitativo con un Departamento que, según cifras recientes del DANE, acusa la más alta tasa de pobreza con el 64.3% y de pobreza extrema (léase indigencia) con el 37.4%? Definitivamente, al Gobierno y al Congreso de la República esta vez se les fue la mano y de qué manera.

Los paganos

Las consecuencias de este drástico recorte de los ingresos provenientes de las regalías a las entidades territoriales productoras y portuarias no se han hecho esperar, en forma abrupta programas de gran impacto social, como los restaurantes escolares, se han visto interrumpidos por falta de recursos. Y lo

¹ El Tiempo. Marzo, 20 de 2012

que es más grave, ello ha coincidido con la suspensión por parte del ICBF de la ración diaria a 736 mil niños en extrema pobreza y 220 mil abuelos de estrato uno, los cuales venían recibiendo consuetudinariamente su complemento nutricional y su almuerzo, respectivamente. En este último caso, ni siquiera por falta de presupuesto, sino por insólitas e indefensables razones administrativas y según sus directivas sólo hacia el 17 de abril se reanudarían tales entregas. También se han visto desfinanciados otros programas tales como el transporte escolar y la ampliación del régimen subsidiado de salud.

A todas estas, el Gobierno Central no atina a dar una respuesta satisfactoria a este S.O.S. El Subdirector del DNP Juan Mauricio Ramírez plantea que apenas están “estudiando un mecanismo, que se hará a través de Decreto, con el fin de *que las entidades territoriales productoras que financiaban esos gastos con regalías puedan acceder a las del año pasado para seguir financiando esos programas*”². Cómo así “*que las entidades territoriales productoras que financiaban esos gastos con regalías puedan acceder a las del año pasado para seguir financiando esos programas*”? Acaso, de otro modo no podrían acceder a ellas? Se podrá “seguir financiando esos programas” hacia el futuro con unos recursos que se recibirán por una sola vez? En su emplazamiento al Presidente Santos el gobernador de Santander Richard Aguilar le dijo: “usted, señor Presidente, se comprometió a compensarnos, a través del presupuesto de la Nación, lo que nos quitaron por regalías, confiamos en eso”³. Ante la presión de los departamentos afectados por este tijeretazo a sus finanzas, que los puede abocar a una virtual inviabilidad fiscal, accedió a “aportar, *por cuenta del Gobierno Nacional*, \$30.000 millones para ese fin: para que los niños no vayan a sufrir ningún perjuicio, mientras este nuevo sistema se pone en marcha”⁴. Estos magros recursos además de insuficientes son temporales y por ello mismo no pasan de ser paños de agua tibia, dado que con la puesta en marcha del nuevo sistema no se le van a reintegrar tales recursos a las entidades territoriales que ahora están pasando el Niágara en bicicleta. Medidas como estas, tomadas desatentadamente, denotan imprevisión e improvisación por parte de las autoridades. La población más vulnerable es la que está pagando los platos rotos, son los paganos de esta draconiana medida.

Los engañados

La reforma al régimen de las regalías que en un primer momento recibió elogios y ditirambos por doquier, ahora, a poco andar, es objeto de diatribas y execraciones, empezando por los propios congresistas que la aprobaron. El Presidente de la Cámara de Representantes Simón Gaviria se declara engañado, asaltado en su buena fe, por parte del Gobierno, al considerar que “hoy las cosas no son como realmente nos las presentaron... Sentimos que las cosas no son como realmente se proyectaron”⁵. Según él, “hay un gran vacío entre la retórica de la Ley reglamentaria y su implementación”⁶ y se lamenta de

² El Espectador. Marzo, 13 de 2012

³ El Nuevo Siglo. Marzo, 21 de 2012

⁴ El Tiempo. Marzo, 26 de 2012

⁵ Diario del Norte. Marzo, 17 de 2012

⁶ El Espectador. Marzo, 27 de 2012

que “se está diseñando un esquema tan complejo, tan difícil, con tanto requisito y peticiones de parte de Planeación Nacional, que nuestro temor es que pase lo que pasó con los planes departamentales de agua”⁷ del anterior gobierno, que fueron un rotundo fracaso. Y no es para menos, dado que las entidades territoriales para poder acceder a los recursos de los multifondos deben someterse a un verdadero viacrucis, una especie de carrera de obstáculos, porque, de conformidad con los decretos 4923 y 4950 de 2011, el cumplimiento con los seis pasos estipulados conlleva el lleno de 22 requisitos. Como ya lo habíamos previsto⁸, “el mayor trancón se presenta en la fase de viabilidad de los proyectos, *que está centralizada en Planeación Nacional*”⁹. De lo mismo se queja el Senador por el partido de la U Armando Benedetti y, además, en un do de pecho declaró que “es posible que hayamos todos cometido un error, en el sentido que *se llevan un poquito la chequera para Bogotá*”¹⁰. ¿“Un poquito”? No, es el Gobierno Central el que tiene la sartén por el mango¹¹, de ello ¡no hay la menor duda!

La lluvia de críticas lejos de amainar se recrudece y lo más llamativo es que muchas de ellas provienen de los departamentos y municipios que no siendo receptores de *regalías directas* según el régimen anterior, estaban llamados a beneficiarse de la mermelada proveniente del nuevo SGR ofrecida por el Ministro de Hacienda. Gobernadores, alcaldes, parlamentarios y en general la dirigencia de estas entidades territoriales brincaban en un solo pié, se frotaban las manos y les brillaban los ojos, locos de contento como en el Lamento borincano, era como si se les hubiera aparecido la virgen, al escuchar las promesas del Gobierno central del abundante maná en forma de regalías que recibirían con el nuevo año y las nuevas reglas de reparto de las mismas. Como lo recordara recientemente el inconforme Senador nariñense Manuel Enríquez Rosero, “durante los debates, el Ministro de Hacienda presentaba una tabla en la que se proyectaba el presupuesto que iba a ser asignado a cada una de las regiones. Nosotros la votamos y no ha llegado la plata”¹². En momentos en que el Gobierno sobrevendía y magnificaba los beneficios de su proyecto de reforma, el ahora patidifuso Senador Benedetti le hacía eco a sus promesas. Según él, si se aprobaba dicho proyecto “la Costa recibiría en cinco años más de \$10 billones *que antes no recibía*”¹³; es decir, un promedio de \$2 billones anuales. Una vez se expidió el presupuesto del SGR correspondiente a la vigencia de 2012, la región Caribe, y con ella las demás regiones del país, pasó de la euforia al desconcierto, pues las regalías *asignadas* fueron sólo el 50% de lo *prometido*¹⁴. ¡Les pusieron conejo!

Las falsas expectativas

Como lo afirmó el Presidente de la federación de Municipios Gilberto Toro, con el nuevo SGR “se generó una gran expectativa y las comunidades están

⁷ Ídem

⁸ Amylkar D. Acosta M. Los vericuetos del SGR. Enero, 30 de 2012

⁹ El Espectador. Marzo, 29 de 2012

¹⁰ Ecos de La guajira. Febrero, 2012

¹¹ Amylkar D. Acosta M. Los vericuetos del SGR. Enero, 30 de 2012

¹² El Espectador. Marzo, 29 de 2012

¹³ El Heraldo. Agosto, 27 de 2010

¹⁴ Amylkar D. Acosta M. El reparto de la mermelada. Febrero, 3 de 2012

pensando que van a recibir millonadas y que van a solucionar casi todos sus problemas, pero eso no va a ser cierto”¹⁵. Con él coincide el Alcalde del Carmen de Viboral (Ant.), al afirmar que “las posibilidades y expectativas que se generaron alrededor de las regalías fueron un sofisma de distracción del Gobierno para impulsar una reforma que le permitiera centralizar el manejo de estos recursos”¹⁶. Según Gilberto Toro, “hay 170 municipios a los que no se les asignó un solo peso, hubo un número importante de municipios que recibieron mediante regalías directas menos de \$10 millones y *eso no les sirve para desarrollar proyectos locales*. Otros, más de 150 pueblos recibieron más o menos \$1 millón, 45 que sólo podrían contar con menos de \$100 mil, como es el caso de Neira (Caldas) con \$564, eso es algo absurdo”¹⁷ y más que absurdo es una burla. Para no mencionar otros que, como dijo el ex gobernador de Santander Horacio Serpa, “quedaron viendo un chispero”¹⁸, al recibir verdaderas chichiguas, como Pitalito (Huila) con \$279.608, Chinavita (Boyacá) con \$148, El Agrado con \$47.257 o Belén de Umbría (Risaralda) con \$15.733.

Esta denuncia le valió al Presidente de Fedemunicipios una reprimenda de parte del Ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverri, quien lo acusó de estar “azuzando una revuelta antes de que la reforma salga e irrigue a todo el país”¹⁹ y enfatiza en que “esta es una reforma descentralizadora que en unos triángulos regionales, descentralizados donde está alcaldes, gobernadores y gobierno, se toman las decisiones”²⁰. Además, se muestra convencido de que “la reforma a las regalías está bien, me siento orgulloso de ella, y que le va a hacer un inmenso bien al país. Lo que pasa es que están criticando un carro antes de que salga del concesionario”²¹. Y mientras tanto el exasperado gobernador de Cundinamarca Álvaro Cruz, se queja de que “ya han pasado dos meses y pasarán otros cuatro o cinco más para lograr presentar los proyectos y posteriormente acceder a los recursos. *El trámite es complejo*”²². Y va más lejos al demandar del Gobierno Nacional que este “no puede soportar sólo en la cuenta de regalías el proceso de apalancamiento de los departamentos”²³, que es lo que ha venido dándose, *lo cual va en contravía del espíritu descentralizador que el Ministro Echeverri le atribuye a la reforma*. Por ello es válido su reclamo en el sentido que “es indispensable que mire en el presupuesto nacional y destine recursos que permitan la gestión de proyectos para impulsar la productividad y competitividad de los entes territoriales”²⁴.

Dorando la píldora

Para apaciguar los ánimos y facilitar la aprobación del texto de la conciliación del proyecto de ley que reglamenta el Acto legislativo 05 de 2011 y que vendría a reemplazar al Decreto 4923 del 26 de diciembre del año anterior, el Gobierno

¹⁵ El Tiempo. Marzo, 7 de 2012

¹⁶ El Tiempo. Marzo, 11 de 2012

¹⁷ El Nuevo Siglo. Febrero, 20 de 2012

¹⁸ El Nuevo Siglo. Marzo, 21 de 2012

¹⁹ El Tiempo. Entrevista con María Isabel Rueda. Marzo, 25 de 2012

²⁰ Ídem

²¹ Ídem

²² El Nuevo Siglo. Marzo, 27 de 2012

²³ Ídem

²⁴ Ídem

sacó dos ases de la manga. El primero, es el anuncio de que se distribuirá entre las zonas productoras \$488.000 millones, los cuales corresponden al 30% de los recursos provenientes del “margen de comercialización” que venía reteniendo indebidamente la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Esta no es una dádiva del Gobierno Central a los departamentos productores; a estos les asiste el derecho a percibir el 100% y no el 35% de tales recursos, pues no se puede aplicar **con retroactividad** la norma establecida en el artículo 156 del Decreto 4923. Además, tampoco le pueden imponer a las entidades territoriales productoras y portuarias que estos recursos y los \$1.3 billones que ordenó el Gobierno descongelar, se ciñan a lo establecido en el nuevo SGR, *dado que los mismos se causaron antes de la expedición de este*²⁵.

El otro as que se sacó de la manga el Gobierno fue el reajuste del monto del presupuesto del SGR en momentos en que este ni siquiera se ha empezado a ejecutar. Una de dos: o el DNP falló en sus proyecciones y le apostó a un ingreso por concepto de regalías para el 2012 de \$8.2 billones, no obstante que el año anterior frisaron los \$8 billones o deliberadamente se guardaron los \$900.000 millones adicionales que ahora anuncia el Gobierno para empujar la conciliación en el Congreso de la República. No se necesita ser suspicaz para inclinarse por esta última posibilidad, se trata de una jugada maestra de parte del Gobierno presidido por quien se precia de ser un gran jugador de póker. Con estos recursos adicionales se les dará contentillo a muchos de los inconformes y calmará, no se sabe hasta cuándo, a los descontentos.

La gran perdedora

Pero, al final del día, la gran perdedora con esta reforma y su implementación ha sido la descentralización y la autonomía territorial prescrita en la Constitución y proscritas en la práctica. Contrariamente a lo planteado por el Ministro Echeverri, esta reforma al régimen de regalías es eminentemente centralista. Con la cantinela del Ministro Echeverri de que los recursos provenientes de las regalías no se van a centralizar, se cumple aquél principio de la psicología según el cual todo discurso demasiado enfático y vehemente suele encubrir lo contrario de lo que se predica. Como lo afirma el Presidente de la Cámara de Representantes Simón Gaviria “se planteó un proceso en el que *en teoría* se iba a respetar la descentralización, pero se *diseñó un esquema de triángulo que está lejos de ser eficaz y eficiente, como se prometió*”²⁶.

Los tales triángulos de buen gobierno sólo sirven de mampara al manejo centralista y centralizado de los recursos del SGR. A través de la mano larga del DNP el Gobierno central mantendrá la sartén por el mango. Además de la Secretaría Técnica del órgano Rector, el DNP manejará el Banco de proyectos, se reserva la facultad de darle viabilidad a los proyectos para que estos puedan acceder a los recursos de los fondos y, como si lo anterior fuera poco, también manejará el Sistema de Monitoreo, seguimiento, control, vigilancia y evaluación, *con facultades sancionatorias*, de la ejecución de los recursos de los multifondos que hacen parte del SGR. Esta es la hora que, transcurridos

²⁵ Amylkar D. Acosta M. Los vericuetos del SGR. Enero, 30 de 2012

²⁶ El Tiempo. Marzo, 20 de 2012

tres meses del año, no se ha establecido la metodología que deben seguir los proyectos para su trámite y aprobación. Por su parte las entidades territoriales acusan una gran debilidad institucional, especialmente en lo concerniente a la formulación y estructuración de proyectos. Al paso que vamos, en este primer semestre no se alcanzará a desembolsar un solo peso de los recursos de los fondos del SGR y cuando tengan lugar el gran beneficiado será el sector financiero, ya que se girarán a encargos fiduciarios y serán estos los que le girarán a los contratistas y por tal intermediación se embolsillarán jugosas comisiones.

Más de lo mismo

Simón Gaviria no está muy alejado de la realidad cuando afirma que “vamos a acabar como la plata del FOSYGA: un simple mecanismo para manejo de deuda interna...Al parecer vamos a repetir los errores que cometimos ya en materia de la ola invernal, en la que la plata no se ha ejecutado”²⁷. Como ya hemos tenido oportunidad de plantearlo, el flujo de los recursos de los fondos estará supeditado al espacio fiscal que tengan en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que expide el Consejo Nacional de Política Fiscal (CONFIS), a través del cual se implementa la Regla fiscal²⁸. Recordemos el manejo que le dio el DNP a los recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR); al tiempo que le negaba la viabilidad fiscal a los múltiples proyectos sometidos a su consideración por parte de departamentos y municipios para acceder a ellos, la inversión de tales recursos en títulos de tesorería (TES) llegó a superar los \$2.4 billones²⁹. De modo, que no es de extrañar que esta historia se repita, esta vez con los recursos del SGR.

Insistimos en que vicios como la ineficiencia en la inversión de las regalías, la desviación de tales recursos, su atomización, así como la falta de transparencia en el manejo de los mismos, que supuestamente motivaron esta reforma, no se corrigen con la nueva normatividad. Es más, los factores de riesgo de corrupción en el manejo de estos recursos no sólo no se reducen sino que a nuestro juicio se amplifican. Y no lo decimos a humo de paja, es que los fondos creados, especialmente el Fondo de Compensación Regional (FCR), el Fondo de Desarrollo Regional (FDR) y el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI) se parecen cada vez más a los abominados fondos de cofinanciación, que no eran más que auxilios disfrazados, y las asignaciones en las subcuentas de los fondos a las entidades territoriales en el presupuesto del SGR a los vitandos cupos indicativos. Como quien dice, estaríamos saliendo de las llamas para caer en las brasas. En síntesis, ¡esta reforma fue víspera de mucho y día de nada!

Edición N° 00298 – Semana del 13 al 19 de Abril de 2012

²⁷ El Tiempo. Marzo, 20 de 2012

²⁸ Ley 1473 de 2011

²⁹ Amylkar D. Acosta M. La reforma del régimen de regalías y su impacto en las finanzas territoriales. 2011