



[columna]

Innovación y Regalías*

Juan Carlos Echeverry**

Colombia innovó con los “Sistemas Generales”

Desde hace cerca de quince años, las políticas públicas han estado orientadas por la visión de reemplazar sistemas específicos por sistemas generales. En efecto, en muchas áreas se pasó de una variedad de sistemas discrecionales, diseñados para grupos específicos de población (en particular la población urbana formal), a diseñar nuevas formas de organización regidas por reglas de aplicación universal a toda la población, con principios de redistribución hacia los más pobres y de sostenibilidad financiera en el largo plazo, y con base en incentivos para el comportamiento de las personas, las familias, las empresas y los entes territoriales.

Estas reglas han sido protocolizadas en reformas constitucionales y legales. Ejemplos del tipo de sectores donde se ha migrado de sistemas específicos a generales son:

Sistema General de Participaciones, Sistema General de Pensiones, Sistema General de Salud, Sistema General de Política Fiscal y Sistema General de Regalías (SGR).

Para cada uno de estos sistemas se han requerido sucesivas reformas, aprobadas por diferentes Gobiernos, que precisan y mejoran el diseño, pero respetan la inspiración común y original: estar regidos por normas generales aplicables a todos los colombianos, en lugar de esquemas especiales y diferenciados para determinados grupos.

Estos son sistemas de organización, principalmente, de la función del Estado, pero también del sector privado, para la provisión de servicios esenciales, con un alto contenido público. Si bien cada uno de ellos conlleva un grado alto de complejidad, tienen en común la meta de crear sistemas “generales”, transparentes, redistributivos, sostenibles y de universal aplicabilidad. El sistema de este tipo de más reciente creación es el SGR.

El Sistema General de Regalías (SGR) y la innovación

Se dice que en Colombia hay poca innovación. Estoy en desacuerdo con esa afirmación. Con frecuencia no se reconocen ni se divulgan las innovaciones colombianas. El nuevo SGR es un ejemplo elocuente de innovación. Paso a enumerar los frentes en los que considero que este sistema promovió innovaciones resaltables.

1 Innovó en crear un sistema de contrapesos y balances que mejorara el diseño técnico y ético de los proyectos de inversión, así como su pertinencia regional y local. Los llamados Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) se inspiraron en la intuición de Adam Smith, según la cual unas instituciones apropiadas pueden tornar en socialmente virtuosos comportamientos individuales que buscan solamente un beneficio grupal

* Este texto fue escrito para el foro de lanzamiento de MapaRegalías, organizado por Semana y el DNP el 29 de agosto de 2014. Agradezco, sin comprometerlos, a Paula Acosta, Natalia Arias, Amparo García, Silvana Rubino, Daniel Aldana, Germán Arce, Juan Manuel Charry, Roy Barreras, Mauricio Cárdenas, Hernando José Gómez, Bruce Macmaster, Norman Julio Muñoz, José David Name, Roosevelt Rodríguez, Carlos Rodado, Guillermo Salah, Mauricio Santamaría, Rodrigo Suescún, Luis Fernando Velasco y Rafael de la Cruz, a los congresistas participantes de los debates del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y a los miembros de la Comisión Rectora del SGR; a los alcaldes y gobernadores que participaron en repetidas reuniones y debates, y por supuesto, al Presidente Juan Manuel Santos. Muchas de las innovaciones presentadas en este texto se originaron en sus ideas.

**Director ejecutivo por Colombia y Ecuador en el Banco Interamericano de Desarrollo (Washington). Exministro de Hacienda y exdirector de Planeación Nacional. Las opiniones expresadas no comprometen al BID.

o individual. En efecto, mientras que el sistema de regalías anterior basaba su funcionamiento en la responsabilidad, probidad e idoneidad de una persona, encargada de la distribución y destino de los recursos de regalías en un ente territorial, esto es, el gobernador o alcalde, el SGR lo asigna a un cuerpo colegiado en el que se alinean mejor el interés general y el individual. Los propios actores de cada OCAD fungen como veedores del comportamiento de sus contrapartes en el mismo cuerpo colegiado.

2 Innovó en elevar a nivel constitucional la protocolización de uno de los contratos más profundos de nuestra sociedad. La llamada “Maldición de los Recursos Naturales” se deriva en buena medida de la dilapidación de una riqueza crucial en países pobres, por dedicarla a gastos sin el suficiente impacto en la equidad o en el desarrollo social y económico. Eso, a su vez, es el resultado de un exceso de discreción en la toma de decisiones, y de la ausencia de sistemas de balances y contrapesos. La mejor solución que se ha encontrado es someter esa discreción individual a reglas generales. Son normas de ese tipo las que deben regular las decisiones sobre el qué, cómo, cuándo, dónde, cuánto y para quién de la inversión regional con regalías.

En 1936, un venezolano ilustre, Arturo Uslar Pietri, propuso que Venezuela debía “sembrar el petróleo”. Ha habido debates sobre el significado de esa sentencia. Desde nuestro punto de vista, esa “siembra” consiste en operar un tipo de alquimia que convierte el petróleo en más y mejor salud, educación, agua potable, vías, ciencia y tecnología, vivienda, entrenamiento para el trabajo, emprendimiento, en fin, el sinnúmero de bienes públicos, y en algunos casos privados, que conllevan al desarrollo y al mejoramiento de la vida de los habitantes de una nación o una región que vive un auge en recursos naturales. Esa alquimia es lo que se buscó lograr a través de la creación del SGR. Esta pasó por ahorrar las regalías, mantenerlas en cabeza de los entes territoriales y someter su uso a una reglamentación estricta y conducente a su mejor inversión.

3 Innovó en formas de promover la ética en la función pública. El sistema anterior dependía de que cada cuatro años los votantes encontraran un número de “ángeles” igual al de mandatarios locales y departamentales,

para los entes territoriales productores y generadores de regalías, así como en el desaparecido Fondo Nacional de Regalías. Al repartir las regalías en justicia a todo el país, habría sido necesario encontrar 32 ángeles para 32 departamentos, y 1092 ángeles para sendos municipios. Un sucedáneo de esa búsqueda democrática de ángeles son los cuerpos colegiados en los que funcionarios de carne y hueso confluyen con sus intereses, visiones y competencias. Esos funcionarios representan, según sea el caso, los niveles de gobierno municipal, departamental y nacional. De la misma manera como “el mejor desinfectante es la luz del sol”, el mejor antídoto contra la ineficacia y la corrupción es someter la decisión sobre las regalías a muchas miradas, a través de los OCAD.

4 Innovó en utilizar las TIC para el seguimiento de todos y cada uno de los proyectos de inversión. El que cada colombiano pueda, a través de MapaRegalías, desde un computador cualquiera, informarse sobre el avance físico y financiero de las inversiones de regalías en su municipio, o donde sea, es el más poderoso instrumento de probidad, amén de inclusión y transparencia.

Gracias al diseño del SGR, cada colombiano podrá conocer el avance de cada proyecto en su municipio, o en cualquier parte del país. Un sofisticado sistema de información sobre avance de obra, desembolsos, finanzas y ejecución desarrollado por el BID entró en funcionamiento, para ilustrar en tiempo real en qué y cómo se invirtieron los recursos de regalías asignados en cada región, departamento y municipio. Esta historia ya se empezó a escribir.

5 Innovó en equidad. Cada municipio del país recibe ahora “regalías específicas”. Las regalías de los fondos de inversión se distribuyen en función de la población de cada ente territorial, y en particular del anillo de pobreza constituido por los departamentos costeros, del sur del país y de la Orinoquía.

En sinnúmero de casos, los municipios más pobres del país, que antes no tenían capacidad de inversión, por regalías pueden llegar a recibir entre 300 y 4000 millones de pesos al año. Esto hace toda la diferencia para un alcalde. Ese era el significado de esparcir la

mermelada en toda la tostada. Que las regalías llegaran a cada colombiano.

Antes, el grueso de las regalías llegaba solo a uno de cada ocho colombianos. Con esta transformación, cada colombiano recibe una parte alícuota de estas. Durante treinta años, aquellos que viven en las regiones más pobres y apartadas, recibirán más, para cerrar las brechas de desigualdad. Un chocono o un nariñense recibirá más que un cundinamarqués.

Ahora bien, los metenses, cesarenses y casanareños, así como los habitantes de las demás regiones productoras, recibirán más que todos los demás. Las regalías directas reconocen las necesidades específicas de los entes territoriales productores, derivada de la explotación de los recursos naturales. Por habitante, los entes productores seguirán recibiendo varios múltiplos de lo que reciben entes territoriales no productores. En algunos casos más de diez veces.

6 Innovó en descentralización. Las regiones no habían logrado materializarse. En adelante, las apuestas de desarrollo y competitividad deberán ser regionales, más que departamentales o locales. La reflexión y el diálogo estratégico a nivel regional es un avance promovido por el nuevo sistema.

7 Innovó en revalorizar al *departamento* como entidad territorial. Tanto en la Constitución como en el Sistema General de Participaciones los departamentos habían quedado huérfanos, tanto de funciones como de recursos. El SGR les otorgó ambas y dio un nuevo significado a este tipo de entidad territorial.

8 Innovó en valorizar el capital humano técnico de los departamentos y municipios. En los OCAD del Meta y de Córdoba, en los que participé durante un año, fui testigo del trabajo conjunto y serio de los equipos técnicos de los municipios, de cada departamento, y de los ministerios de Hacienda y Minas y Energía. Imaginé que los técnicos departamentales estarían incómodos por la intromisión de sus colegas de esos ministerios. Les pregunté al respecto y me dijeron, complacidos, que era todo lo contrario. A raíz del nuevo procedimiento de evaluación y aprobación de proyectos,

ahora su aporte era crucial y valorado. Su aprendizaje de las herramientas de banca de inversión y evaluación de proyectos se había vuelto esencial; estaban entrenándose para ello y recibiendo la asistencia de los colegas del Gobierno nacional.

9 Innovó en dejar en libertad a los entes territoriales para decidir el destino sectorial de sus inversiones. Hubo la tentación en el proceso de aprobación del Congreso, de crear “cajones” para medio ambiente, niñez y salud, entre otros. Con la senadora Gilma Jiménez, que en paz descansa, tuvimos un cordial desacuerdo sobre este tema, dada su valiente defensa de la niñez. Más adelante, ella nos dio su voto salvador el 16 de diciembre de 2011, cuando un grupo de senadores y representantes buscó entorpecer el paso de la ley. A las 4:40 a. m. del 17 de diciembre acabamos de votar en la Cámara de Representantes con éxito la correspondiente ley, y dimos nacimiento al SGR. Aprendimos en regalías a evitar la inflexibilidad creada por los “cajones” del Sistema General de Participaciones. Por esa razón dejamos en completa libertad a los entes territoriales para decidir flexiblemente en qué sectores o destinos usar sus recursos.

10 Innovó en concientizar a los alcaldes y gobernadores de la necesidad de contar con estudios de prefactibilidad y factibilidad antes de iniciar un proyecto. Es frecuente que algunos alcaldes o gobernadores le digan hoy, orgullosos, al presidente Santos que ahora son “unos duros” para hacer proyectos, asunto que antes desconocían, y cuya importancia nadie les había recalado y menos exigido.

Se ha criticado que con las nuevas regalías es demorado invertir. Claro está. Ahora hay que estudiar en qué se invierte y hacer los estudios correspondientes. Es lo mínimo que cada uno de nosotros o cada empresa privada exigiría para emprender un proyecto. Téngase en cuenta que aquí se están aprobando proyectos con recursos públicos por decenas de billones de pesos.

Antes bastaba el esfero de un funcionario para poner en marcha un proyecto, con los inmensos riesgos que ello implica. El SGR innovó en obligarnos a ser serios, y evaluar con estudios cada proyecto. Si eso cuesta tiempo y análisis técnico, bienvenido sea.

11 Innovó en presupuestación pública. La nueva bianualidad y el que haya un presupuesto específico son dos elementos genuinamente nuevos en Colombia. La bianualidad la aprendimos de los países anglosajones, Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda. Por su parte, el presupuesto específico fue una imposición del diseño presupuestal colombiano. Fernando Jiménez, director general de Presupuesto, estudió este tema y nos convenció al Gobierno y al Congreso que ese era el diseño apropiado.

12 Innovó en desarrollar el andamiaje administrativo para que el SGR pudiera entrar en funcionamiento, al tiempo que se aprobaban las reformas constitucional y legal. Natalia Arias lideró este esfuerzo. De los estudios encargados por ella y de muchas discusiones al respecto surgió la necesidad de un organismo rector, de un sistema de comunicaciones eficaz, de un sistema de monitoreo como MapaRegalías, y del rediseño del DNP y los ministerios para su labor frente al SGR.

13 Innovó en definir cómo se destinaban los recursos para pensiones y para ahorro. En el primer caso, premió a los entes territoriales que ya tienen cubierto el 125% del cálculo actuarial de su pasivo pensional, al permitirles utilizar lo restante de este tipo de ahorro para invertir. En el pasado, los recursos se iban a otros entes territoriales, premiando a los que no habían constituido las reservas y que habían sido irresponsables en su manejo pensional; de esa manera, perversamente se castigaba a los que sí habían sido responsables.

En las nuevas regalías, una vez se cubre el pasivo actuarial, los recursos permanecen en el municipio y se pueden destinar a inversión. Es una gran innovación. Se debe recalcar que los demás recursos de ahorro también son propiedad de cada ente territorial. La idea es que pueda hacer uso de ellos cuando las regalías declinan, bien sea porque el precio o la cantidad de hidrocarburos descienda. Se ahorra en los períodos de vacas gordas para que haya recursos disponibles en los de vacas flacas.

Por esta razón es improcedente una idea que se ha planteado recientemente, según la cual se puede destinar

la mitad de ese ahorro a los entes territoriales productores, sin que nadie pierda. Perderían todos los departamentos y municipios que han ahorrado para su futuro, y solamente se beneficiarían los productores. La bolsa de ahorro no es un recurso común: está distribuida ya entre todos los entes territoriales beneficiarios.

14 Innovó en dedicar recursos al monitoreo y control, tanto a la Contraloría como al DNP. Cuando emprendimos esta reforma, se contaban por miles las investigaciones de la procuraduría y la Contraloría, y por cientos los mandatarios municipales y departamentales investigados por este concepto. Ese era un resultado del exceso de discreción y los defectos en control y seguimiento. El nuevo sistema abordó ambos problemas.

15 Innovó en que el Estado, por primera vez, empezó a trabajar conjuntamente. En su rama ejecutiva, el Estado está compuesto por tres niveles de gobierno: el nacional, el departamental y el municipal. En el pasado, estos niveles se reunían muy poco, de forma operativa, a trabajar. Las reuniones de ministros con alcaldes y gobernadores se limitaban a encuentros esporádicos, en función de alguna crisis o circunstancia especial, o en el marco de encuentros gremiales, y por un par de horas. Gracias a la reforma de regalías, se ordenó, constitucionalmente, la realización de unas reuniones frecuentes, mensuales casi siempre, de los llamados OCAD.

Se creó un ambiente conjunto de aprendizaje dentro del Estado. En los OCAD se analiza y se decide sobre los proyectos de inversión a aprobar. Esto mejora el escrutinio técnico, político y ético de las propuestas que hayan hecho la ciudadanía, los sectores productivos y académicos, y los mismos gobernadores y alcaldes.

Este hecho, eminentemente logístico, tiene la capacidad de transformar el funcionamiento del Estado y del país para siempre y para bien. El diálogo continuo y comprometido entre los tres niveles de gobierno, en la solución de los problemas concretos de las regiones, es la forma más poderosa y duradera de mejorar la eficacia, la relevancia y la eficiencia del Estado.

16 Innovó en crear un fondo de riqueza soberana en cabeza de todas las regiones, hasta donde sabemos, el primero en el mundo de este tipo. Dichos fondos están en el Banco de la República, el cual actúa como depositario y administrador, pero pertenecen a todos los departamentos y municipios favorecidos por el SGR. El nuevo sistema de regalías ordenó ahorrar el 40% de los ingresos anuales, bien sea para pagar las pensiones territoriales (10%) o bien para los períodos de vacas flacas (30%). Y otro 10% para ciencia y tecnología.

El DNP y Fonade desarrollaron la logística de este sofisticado sistema de toma de decisiones. Sin esas instituciones ejemplares hubiese sido imposible implementarlo. Ambas han actuado como solucionadoras de problemas y coordinadoras. Al día de hoy se han aprobado proyectos por más de 14 billones de pesos. Cada año lo harán por más de 5 billones adicionales.

En este sentido, también innovó en el concepto de planificación económica. Antes se hacía desde el Gobierno central hacia las regiones. Ahora se hace en las regiones, con la participación de todos los niveles de gobierno. Esto cambió al DNP, adaptándolo al nuevo país, en el que se crea la riqueza a lo largo de todo el territorio.

Contrario a lo que algunos nostálgicos creen que ha sido perder la virtud del DNP, las nuevas regalías han traído al DNP al siglo XXI. El concepto centralizado se transforma en uno de gobierno compartido, en el que se hermanan todos los presupuestos del Estado.

De las cuatro reformas constitucionales en las que he participado, la del Sistema General de Participaciones, la del Sistema General de Pensiones, la de sostenibilidad fiscal y la del Sistema General de Regalías, esta última es tal vez de la que más orgulloso me siento.

Cuando se escriba la historia del Gobierno de Juan Manuel Santos y se aprecien las profundas transformaciones derivadas de este, el Sistema General de Regalías ocupará un lugar primerísimo. Más que reformar, el SGR transformó al país.

Necesidad de un Sistema General de Planificación y Ejecución

La situación actual demanda un esfuerzo de reflexión y diseño de políticas públicas para desarrollar un sistema general para el proceso de planificación y ejecución de políticas. En efecto, desde mitad de los años sesenta, cuando se rediseñó el sistema de planeación nacional, han habido cambios profundos en la economía y la sociedad.

La ejecución de las políticas es regional, así como la generación de los recursos, aun cuando muchas de las responsabilidades fiscales sigan estando en cabeza del Gobierno nacional. Los inconvenientes de planificación, preparación de proyectos, ejecución, monitoreo y evaluación se derivan de la inmensa diversidad de realidades institucionales y económicas a lo largo del país.

En consecuencia, una tarea urgente es el fortalecimiento de las capacidades regionales, y su encadenamiento con la coordinación sectorial a nivel nacional. Esta labor la debe llevar a cabo el Departamento Nacional de Planeación en conjunto con los ministerios. Pero con dos énfasis novedosos para Colombia, uno en las regiones y otro en la ejecución.

El SGR ya forzó esta nueva fase del DNP, pero aún se requiere que toda la institución y el Gobierno nacional como un todo se pongan en esta tarea y asuman la responsabilidad de un rediseño integral. 🌐

Universidad de los Andes
Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

Educación Continuada
Vicerrectoría Académica

Curso **Métodos cualitativos y cuantitativos para el análisis de datos en las políticas públicas**

12 de mayo al 25 de junio

educacioncontinuada.uniandes.edu.co

PBX: (571) 332 43 63 | Línea gratuita nacional: 01 8000 123 021
Horario de atención: lunes a viernes de 7:00 a.m. a 6:00 p.m. Jornada continua.
Cra. 1 No. 19 - 27, edificio Aulas, oficina Au 110 | [EdcoUniandes](#)

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES - PERSONERÍA JURÍDICA - RES. No. 28 DEL 23 DE FEBRERO DE 1949, MINJUSTICIA.