

Directores: Natalia Salazar | Pilar Cabrera

Editor: Adriana Sabogal

REFLEXIONES SOBRE EL PROYECTO DE REFORMA A LAS REGALÍAS Y EL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La práctica económica y política sugiere que el mejor momento para que los gobiernos presenten reformas importantes es en los primeros meses de la administración, cuando el nivel de gobernabilidad y de popularidad son, por lo general, favorables. El Gobierno ha aprovechado estas condiciones y ha anunciado una agenda legislativa ambiciosa. Varios de los proyectos ya se han presentado a discusión en el Congreso; en éstos se identifican cambios estructurales e institucionales de gran envergadura en diferentes áreas, no sólo la económica. El aire reformista ha tenido buena acogida en los diferentes sectores, aunque, como es apenas lógico, en algunos casos el debate no se ha hecho esperar.

En ese orden de ideas, hasta el momento se han anunciado más de 14 iniciativas prioritarias, algunas de las cuales, por tratarse de cambios a la Constitución, requieren de un trámite de ocho debates, cuatro por período de una misma legislatura, para que se conviertan en leyes de la República. Éste es el caso del Acto Legislativo que establece la sostenibilidad fiscal como un derecho de los colombianos y el Acto Legislativo que introduce cambios de fondo al Sistema General de Regalías. Otras son leyes orgánicas, como la de ordenamiento territorial, la de la regla fiscal y la de presupuesto. Por último, varias iniciativas que enfrentarán trámites ordinarios revisten la mayor importancia. Tal es el caso de la ley de tierras, la de formalización y primer empleo, el estatuto

anticorrupción y la ley de víctimas, entre otras. Ello por no mencionar otras iniciativas aun pendientes, como la estatutaria de la salud y la reforma a la justicia.

Dada la importancia de los temas enunciados, este documento pretende presentar un primer análisis general de dos de las iniciativas más importantes, la reforma al sistema de regalías, presentado a iniciativa del Ministerio de Hacienda, que para la fecha ya fue votado favorablemente en su segundo debate en Plenaria del Senado y la de Ley de Ordenamiento Territorial, radicada y de la cual se conocen varias opiniones después de algunas audiencias públicas realizadas sobre la misma.

En la primera sección se presenta la composición actual del Congreso de la República en términos de representación partidista y regional. Esta conformación permite tener una primera idea de qué tan representativa es la coalición de Gobierno, cómo se reparten los intereses regionales y, por lo tanto, en dónde podría estar la posible oposición o apoyo a los proyectos presentados. En la segunda sección se analizan en algún detalle los dos proyectos que nos ocupan.

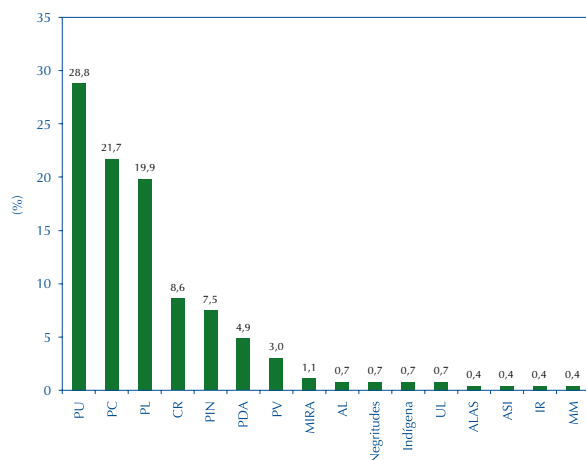
1. Composición del Congreso 2010-2014

Conforme los resultados electorales del pasado mes de marzo, el Congreso de la República está compuesto por

267 miembros -102 Senadores y 165 Representantes a la Cámara-. El partido con más representación en curules es el Partido de la “U” con cerca de 30% de los escaños, seguido por el Conservador con 21,7% y el Liberal con 19,9% (Gráfico 1). Los tres partidos controlan el 70% de las curules en el Congreso. En los resultados sorprendió que un partido nuevo, el de Integración Nacional (PIN), hubiese obtenido prácticamente el mismo número de curules (20) que partidos establecidos de tiempo atrás como Cambio Radical (23) y que haya logrado una mayor representación que el Polo Democrático Alternativo (PDA).

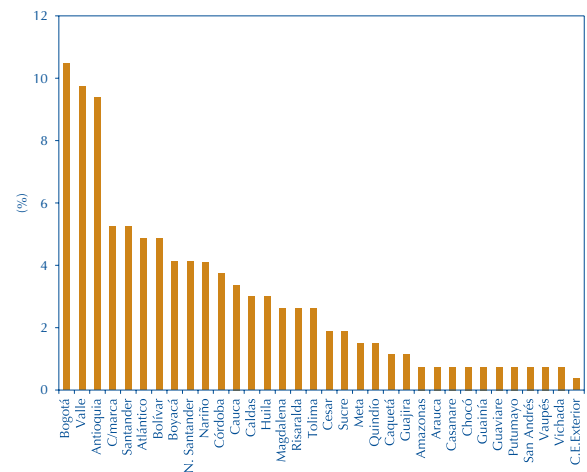
En el caso particular de Senado y Cámara se observa gran similitud con la composición del Congreso ya señalada, con algunas excepciones en el caso del Senado, en donde el cuarto partido con mayor representación es el PIN con 9 curules, seguido por Cambio Radical y el PDA, ambos con 8. En cuanto a número de partidos políticos, el Senado tiene representantes de 9 bancadas mientras que la Cámara tiene representación de 14. En términos de circunscripciones, en el Senado hay representación de 23 departamentos y en Cámara de 34 (los 32 departamentos, Bogotá y la comisión especial de colombianos en el exterior). En el Gráfico 2 se aprecia que Bogotá tiene el mayor número de curules con 28, seguido del

Gráfico 1
REPRESENTACIÓN PARTIDISTA EN EL CONGRESO
CUATRIENIO 2010-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Congreso de la República.

Gráfico 2
REPRESENTACIÓN DEPARTAMENTAL EN EL
CONGRESO CUATRIENIO 2010-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Congreso de la República.

Valle (26), Antioquia (25), Cundinamarca (14), Santander (14), Atlántico (13), Bolívar (13), Boyacá (11), Nariño (11) y Norte de Santander (11). Los departamentos con menor representación son Amazonas, Arauca, Casanare, Chocó, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada cada uno con dos (2) curules y la Comisión Especial de colombianos en el exterior con una (1) curul.

Por supuesto, la composición del Congreso es relevante cuando se presentan iniciativas de origen gubernamental; dependiendo de la posición de las bancadas y de las alianzas que se logren para cada proyecto, el debate y la probabilidad de aprobación puede variar. La coyuntura actual de unión y apoyo multipartidista al Gobierno permite afirmar que en general los proyectos enfrentarían un panorama favorable para sacarlos adelante. Sin embargo, los proyectos tocan intereses regionales, en particular el de la reforma a las regalías, ya que el porcentaje de recursos de las regiones productoras y portuarias se irá reduciendo y se crean nuevos beneficiarios de estos recursos. Por tanto, es probable que algunos de los parlamentarios hagan sentir su posición particular, la cual no siempre será la misma a la de su partido, haciendo la discusión más difícil para los objetivos del Gobierno. De acuerdo con las cifras presentadas, las regiones que se beneficiarían

con las nuevas reglas de reparto de las regalías son más grandes y tienen mayor representación en el Congreso que las regiones productoras y portuarias en donde se concentra actualmente la mayor parte de estos recursos. Sin embargo, y como es de esperarse, las regiones productoras y portuarias van a defender sus intereses en el Congreso, aduciendo la pérdida que sufrirían en términos de recursos para atender el cubrimiento de necesidades básicas de su región con la señalada modificación. En todo caso, hay que tener presente que una parte no despreciable de los resultados de las diferentes iniciativas dependerán en buena medida del papel que juegue el Gobierno en la discusión y de su trabajo con la coalición en el Congreso.

Surge un elemento adicional, el cual el Gobierno debe analizar con detenimiento. Es evidente que muchos de los proyectos están interrelacionados. Sin embargo, pese a esos puntos de intersección, muchas veces centrales, la alineación y coordinación entre las diferentes propuestas no resulta evidente. Ello podría generar mayores dificultades en el proceso de discusión e indica que el Gobierno eventualmente deberá priorizar, con el riesgo que tenga que dejar desvanecer algunos elementos de las propuestas. Evidencia de esta posible falta de alineación se presenta en el caso de los dos proyectos que se discuten.

2. La agenda legislativa del Gobierno y su viabilidad política

a. Acto legislativo de reforma al sistema de regalías y compensaciones

En el marco de la sostenibilidad fiscal¹ y como reforma complementaria a la regla fiscal para el gobierno nacional central², surge el Acto Legislativo que busca reformar el

régimen de regalías con el fin de: 1) generar estabilidad macroeconómica a través de un manejo contra-cíclico de las mismas; 2) mejorar la equidad en la distribución de los recursos; 3) promover su uso eficiente y; 4) mejorar su gestión. Para ello se propone modificar los artículos 360 y 361 de la Constitución para incluir como beneficiarios de las regalías a todos los colombianos y para determinar los lineamientos generales para la distribución de éstas.

El esquema actual de repartición presenta grandes falencias: es inequitativo e ineficiente en términos del logro de coberturas en áreas básicas e impacto sobre las condiciones de vida de la población beneficiaria³. Además, se han identificado numerosas irregularidades en su manejo⁴. Entre 1994 y 2009 el 80,5% del total de las regalías directas se ha concentrado en ocho departamentos que representan apenas el 17% de la población del país. Casanare, Meta, Arauca y La Guajira se han beneficiado del 56% de estos recursos (Gráfico 3). Adicionalmente, ninguna de las 180 entidades territoriales beneficiadas ha podido certificarse en todas las coberturas exigidas⁵.

El Acto Legislativo propuesto por el Gobierno busca ampliar el número de beneficiarios a todas las regiones del país y cambiar los principios y lineamientos del sistema. Los detalles de la nueva distribución serán definidos posteriormente mediante ley. Con la enmienda constitucional propuesta se crean varios fondos que se nutren de los recursos de las regalías. Una vez descontados los recursos destinados al FONPET y al ahorro contra cíclico en el Fondo de Estabilización, las regalías a ser gastadas se distribuyen entre las entidades territoriales productoras o

¹ Acto Legislativo mediante el cual se busca que la sostenibilidad fiscal sea un derecho colectivo para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho.

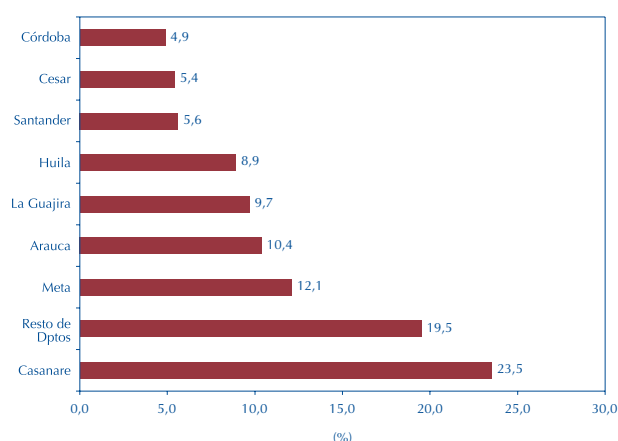
² Proyecto de ley que retoma con algunos cambios, la propuesta del Gobierno anterior, y que tiene por objetivo reducir el déficit fiscal, tener niveles de endeudamiento sostenibles y contar con un margen de maniobra para la implementación de una política fiscal contra cíclica.

³ El artículo 120 de la Ley 1151/ 2007 prevé que la meta en términos de mortalidad infantil es de 15,5 niños por cada mil nacidos vivos; en educación se debe alcanzar el 100% de cobertura; en agua potable se debe tener una cobertura mínima de 91,5% y en alcantarillado de 85,8%. Por último, el 100% de la población SISBEN 1 a 3 debe estar afiliada a seguridad social en salud para que las entidades territoriales sean certificadas.

⁴ Ver Tendencia 101, septiembre de 2010, Fedesarrollo.

⁵ En 2009, 162 municipios y 18 departamentos recibieron el 99% de los recursos.

Gráfico 3
REGALÍAS DIRECTAS
(1994-2009)



Fuente: DNP.

portuarias cuyo porcentaje se irá marchitando, el Fondo de Competitividad Regional que será administrado por el Gobierno Nacional y que estará compuesto por el Fondo de Desarrollo Regional y por el Fondo de Compensación Regional. Este último tendrá una duración de 20 años. Adicionalmente, el 10% de las regalías, una vez descontados los recursos asignados al FONPET y al Fondo de Ahorro y Estabilización, se destinarán a inversiones en ciencia y tecnología⁶.

Existen dos niveles en la discusión, pero acá sólo se hablará del primero: 1) el Acto Legislativo, que es la base para la redefinición de los lineamientos generales de repartición de los recursos y la definición de los nuevos beneficiarios y 2) la ley que deberá determinar en detalle los porcentajes de distribución entre beneficiarios, sus usos y la institucionalidad en torno al Sistema General de Regalías⁷. En cuanto al Acto Legislativo, Fedesarrollo considera que esta reforma es de la mayor relevancia en la medida en que permitiría un mejor manejo de los recursos en un contexto de posible auge minero

energético y a sabiendas de experiencias poco exitosas en el manejo de las bonanzas de productos primarios en el país. De cualquier manera, haya o no haya auge petrolero, las debilidades del actual esquema justifican plenamente la reforma.

La creación del Fondo de Ahorro y Estabilización, que se constituye como un mecanismo contra cíclico de ahorro de los recursos a nivel regional, es bienvenida. El Gobierno debe asegurarse que el diseño de la regla fiscal a nivel central en lo relacionado con el ciclo petrolero-minero, esté coordinado con el del Fondo a nivel regional. A juicio de Fedesarrollo, el Fondo de Compensación es innecesario puesto que ya existen mecanismos de distribución de recursos con base en criterios de pobreza, entre ellos el Sistema General de Participación (SGP). Por último, en términos de los recursos destinados a ciencia y tecnología, Fedesarrollo estima que falta definir la institucionalidad a nivel central y regional para el uso de estos recursos, particularmente teniendo en cuenta la magnitud del presupuesto que le sería destinado⁸. Así mismo, Fedesarrollo resalta la importante labor que tendrá el DNP en el acompañamiento a las regiones para la identificación, priorización y formulación de los grandes programas de desarrollo. En consonancia con dicha función, se considera necesario eliminar la función fiscalizadora y/o de control en cabeza del DNP.

Más que una crítica, Fedesarrollo tiene inquietudes y preguntas sobre el grado de coordinación entre este proyecto y el de LOOT. Aunque no es explícito en el proyecto de Acto Legislativo de Regalías, el Gobierno ha hablado de la distribución equitativa de recursos entre “regiones”, entendidas éstas como unidades de implementación de los proyectos de desarrollo regional, mientras que el proyecto de LOOT establece que el Gobierno promoverá la conformación de Regiones Administrativas y de Planificación Regional. No es claro que las regiones de los dos proyectos sean las mismas. La principal duda proviene

⁶ Único porcentaje explícito incluido en la propuesta inicial del Gobierno.

⁷ Ver Tendencia 101, septiembre de 2010, Fedesarrollo.

⁸ Se estima que los recursos serían el doble del presupuesto anual de Colciencias, alrededor de unos 400mm de pesos. Ver Tendencia 101, septiembre de 2010, Fedesarrollo.

del hecho que en el proyecto de LOOT éstas se conformarán por acuerdo mutuo entre las entidades territoriales⁹, mientras que seguramente la conformación de regiones en el proyecto de regalías responde a una visión global del territorio nacional y a las características comunes que permitan la concepción de unas pocas grandes regiones. Una gran preocupación de Fedesarrollo radica en las modificaciones que puedan hacerse al proyecto en su trámite en el Congreso, en donde podría haber la tendencia a dejar explícitos varios porcentajes en la Constitución. De lo aprobado en primer debate ya comienza a evidenciarse esta tendencia. Así, adicional al porcentaje destinado a ciencia y tecnología, se estableció que el 10% de los las regalías se destinará al FONPET y que los recursos del Fondo de Inversión Regional¹⁰ crecerán a la mitad de lo que crezcan las regalías totales y esta diferencia se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización Regional. El establecimiento de porcentajes para cada uno de los Fondos, además de ser anti técnico y de volver aun más inflexible la política fiscal, resulta poco deseable si se tiene en cuenta que a futuro las decisiones que deban tomarse para una mejor administración de esos recursos pueden ser distintas de las que se están tomando hoy y que cualquier arreglo sólo podrá hacerse modificando la estructura constitucional en esta materia. Se vislumbra que en lo que queda del trámite (seis debates) habrá una fuerte tendencia a introducir más detalles en la Constitución acerca de la distribución de los recursos de las regalías que, insistimos, deberían quedar para ser definidos posteriormente en la ley.

Sin lugar a dudas el punto más complejo de la discusión del proyecto se refiere a la disminución del porcentaje de los recursos de las entidades territoriales productoras y portuarias. Como era de esperarse, el trámite de este

proyecto ha conllevado a una amplia discusión regional, ya que se encuentran en juego grandes intereses que enfrentan a las regiones productoras con aquellas que podrían verse beneficiadas a pesar de no gozar de dicha condición.

Independientemente de su pertenencia a la coalición del Gobierno, algunos Senadores y Representantes de los departamentos productores han formulado oposición e incluso han pedido a su bancada tener libertad de voto. De los partidos mayoritarios en Senado y Cámara, se observa que el Partido de la U ha sido el mayor promotor del proyecto, mientras que los Conservadores todavía no tienen una posición de bancada definida frente al tema, ya que en su interior se han presentado algunas tensiones. Por su parte, el Partido Liberal apoya en general la reforma. Entre los partidos minoritarios, el Partido Verde, MIRA y algunos representantes del PIN han mostrado su apoyo al proyecto y sólo el PDA ha asumido una postura de oposición. En el primer debate, en la Comisión Primera de la Cámara dos de los tres votos en contra fueron de este partido.

En principio, el futuro de la reforma depende de las grandes coaliciones en el Congreso. En tal sentido, sólo el PDA ha manifestado estar en contra. Sin embargo, creemos que en futuras votaciones podría primar lo regional sobre lo partidista, lo que aumentaría la oposición al proyecto. Sin embargo, podría hacerse el siguiente análisis que relaciona las posiciones en el Congreso con las posiciones regionales. Entre la “pequeña nueva bancada de oposición” a la reforma se cuentan aproximadamente 19 senadores de los 8 departamentos¹¹ más beneficiados por el sistema vigente (Gráfico 3) y 7 senadores del PDA, lo que representaría una oposición potencial de 26 en el Senado. Así mismo, en la Cámara se cuentan aproximadamente 30 representantes que podrían potencialmente oponerse al trámite de la reforma. Esto sugeriría una oposición de aproximadamente el 12% del Congreso, lo que todavía le daría alta probabilidad de éxito al proyecto en las votaciones.

⁹ La conformación de las Regiones Administrativas y de Planificación se dará por iniciativa y por el acuerdo entre dos o más entidades territoriales con el fin de prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas y planificar y ejecutar conjuntamente programas de interés regional.

¹⁰ Los recursos del Fondo de Inversión Regional equivalen a la suma de los recursos del Fondo de Competitividad Regional, de ciencia y tecnología y de las regiones productoras y portuarias.

¹¹ En orden de importancia Casanare, Meta, Arauca, La Guajira, Huila, Santander, Cesar y Córdoba.

b. Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)

El Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) se da como respuesta a un mandato constitucional que posibilita la reorganización territorial mediante la creación de regiones y provincias como entidades territoriales y la conformación de figuras asociativas para la promoción del desarrollo regional, al estilo de las antiguas Corporaciones Autónomas Regionales y de las Regiones Económicas, CORPES, derogadas desde el 2002¹². Es importante mencionar que no menos de 19 proyectos de LOOT se han presentado desde que fue expedida la Constitución de 1991. Casi 20 años después, aún no se ha logrado su aprobación.

El principal objetivo de la propuesta es permitir una reorganización territorial para superar problemas asociados con ineficiencias y debilidades institucionales identificados en las entidades territoriales hoy existentes. En efecto, existe la percepción de que la gestión y adecuado funcionamiento de las estructuras territoriales es deficiente en numerosos casos, en donde se identifican, inclusive, problemas de malos manejos y corrupción. El proyecto parte del entendido que la escala geográfica importa para ganar en eficiencia a la hora de prestar servicios públicos y emprender proyectos de inversión y desarrollo, y por ello promueve la creación de instancias regionales más amplias. Dentro del proyecto se destacan dos aspectos fundamentales alrededor de los cuales gira la iniciativa, a saber: i) el concepto y alcance de organización y ordenamiento territorial; y ii) la distribución de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales.

En cuanto hace a la organización territorial, la propuesta del Gobierno no es tan ambiciosa frente a lo que podrían ser las expectativas regionales (especialmente de la Costa

Caribe), pues como tal no crea un nuevo nivel de entidad territorial, con autonomía administrativa y financiera. Respetando el modelo consagrado en la Constitución en cuanto hace a la categoría de entidades ya existentes, la idea más interesante del proyecto radica en promover esquemas asociativos de integración regional. Éstos pueden darse entre departamentos o municipios, bajo figuras como las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y las Asociaciones de Municipios, Departamentos, entre otros. Este proceso surge de un acuerdo mutuo entre las entidades territoriales y no estaría asociado a mayor burocracia ni presupuesto, pues estas instancias se constituyen como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales y funcionales en las que se aprovechan las sinergias y se generan mayores economías de escala.

Frente al tema de competencias, se establece la posibilidad de que, reconociendo la heterogeneidad y capacidad regional, se deleguen atribuciones propias de la Nación o de órganos del nivel central e institutos descentralizados del orden nacional en los esquemas asociativos territoriales a través de convenios o contratos plan. La delegación de funciones implica la definición y el traslado de los recursos que permitan cumplir con los fines de la administración pública. Es decir, en términos prácticos, en un convenio, una asociación de entidades decide no sólo la prestación de un servicio o el desarrollo de un proyecto de desarrollo común sino que también cada parte que conforma dicha asociación debe allegar los recursos que le corresponda en el desarrollo de esa competencia. Lo mismo sucedería en el caso de un convenio entre una asociación o RAP y la Nación, situación en la cual se redistribuyen las competencias y los recursos.

El tema de las competencias es, tal vez, el más importante y también el más complejo de la reforma. En efecto, el propósito final de un proyecto de esta naturaleza es lograr una óptima distribución de las competencias entre el nivel central y los niveles locales. Sin embargo, en opinión de Fedesarrollo la idea planteada en la iniciativa resulta compleja. En primer lugar, el proyecto de LOOT no limita la creación de RAP o asociaciones, por lo cual podría darse una proliferación de éstas, que en vez de llevar a un ordenamiento del territorio produzca el resultado

¹² Artículo 286 de la C.P. que enumera como entidades territoriales algunas tradicionales como departamentos y municipios y otras nuevas como territorios indígenas y los distritos y añade que la "ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley".

contrario. Lo anterior en razón a que los criterios para poder constituir una RAP no necesariamente incluyen criterios socio-económicos. De acuerdo con el proyecto, características culturales comunes podrían, por ejemplo, dar pie a la conformación de una de ellas. Por su parte, el esquema de mutuo acuerdo y convenio competencias-recursos puede resultar en una estructura todavía más compleja de la que existe en la actualidad. Al final, sin ser una entidad territorial, las RAP y las asociaciones pueden volverse una instancia adicional de decisión delegada desde donde se articulen los proyectos de mayor inversión y desarrollo de las entidades que las conforman.

Debe reconocerse que, de manera probablemente imperfecta, el ordenamiento y distribución existente de competencias entre la Nación, los departamentos y los municipios es razonable. En ese orden de ideas, nos preguntamos si ese ordenamiento necesita una reglamentación que en lugar de hacer más eficiente la gestión de los proyectos territoriales, la dificulta por cuenta de la delegación de competencias y traslado de recursos de unas entidades a las regiones o asociaciones.

Surgen varias inquietudes y preguntas sobre la alineación entre este proyecto y el de regalías. Por un lado, la LOOT establece el mecanismo de acuerdo mutuo para la conformación de RAP o asociaciones y sugiere en sus principios que los criterios para regionalizar pueden ser de diversa índole. No se conocen los detalles, pero con alta probabilidad las regiones de las que habla el proyecto de regalías parten de una visión en donde la regionalización considerará, especialmente características socio-económicas. Por otra parte, la LOOT plantea la financiación de las RAP con base en recursos de regalías. Inclusive habla de los recursos del FNR para este propósito, cuando en el proyecto de regalías se elimina el FNR. Es más, establece que el Fondo de Compensación Territorial se orientará a la financiación de proyectos de inversión regional, incluidos los estratégicos que se ejecuten a través de las Regiones Administrativas y de Planificación, cuando el proyecto de regalías limita el uso de los recursos a las regiones más pobres. Las carteras de Hacienda y Gobierno deben, a lo largo del trámite de las dos iniciativas, asegurarse de la total coherencia en el paquete de reformas.