

Sección general

Análisis del proceso de reforma del Sistema General de Regalías colombiano 2010-2012

ANDRÉS GUILLERMO MORENO GONZÁLEZ*

Artículo recibido: 30 de octubre de 2017

Artículo aceptado: 24 de agosto de 2018

Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6207>

Para citar este artículo: Moreno González, A. G. (2019). Análisis del proceso de reforma del Sistema General de Regalías colombiano 2010-2012. *Desafíos*, 31(2), 303-339. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6207>

Resumen

En este artículo se analiza el proceso de reforma del Sistema General de Regalías colombiano (SGR) ocurrido entre los años 2010 a 2012. La pregunta por responder es: ¿por qué congresistas de departamentos mineros colombianos, en contravía al proceso de descentralización plasmado en la Constitución Política de 1991, aprueban un cambio de política pública que recentraliza las regalías mineras? El punto de partida es el diseño de políticas públicas analizado desde el marco de corrientes múltiples desarrollado por Kingdon (1995), desde el cual fue posible evidenciar el peso preponderante de los acuerdos institucionales para la aprobación de normas sobre el interés de los actores, pero además también permitió comprender que el SGR se constituye como mecanismo de solución al déficit fiscal creado por medidas destinadas a aumentar la inversión extranjera

* Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia; magíster en Investigación en Políticas Públicas de Flacso-Ecuador. Miembro del Grupo de Investigación Estudios Sociohistóricos de la Salud y la Protección Social, adscrito a la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Correo electrónico: agmorenog@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2199-9779>

directa. Las fuentes de información fueron principalmente notas de prensa y el diario oficial del Congreso de la República.

Palabras clave: *política gubernamental, regalía, inversión extranjera directa.*

Analysis to the Reform Process of the General System of Colombian Royalties 2010-2012

Abstract

This paper analyzes the process to reform the General System of Colombian Royalties (SGR) that took place between 2010 and 2012. The question to be answered is why have Colombian mining departments representatives, in opposition to the decentralization of the 1991 Constitution, approved a change of public policy that recentralizes mining royalties? The starting point is the analyses of the design of public policies from the framework of multiple currents developed by Kingdon (1995). It was possible to demonstrate the customary weight of the institutional agreements for the approval of norms over the interest of the actors, as well as the understanding that SGR is a mechanism for solving the fiscal deficit created by measures aimed at increasing foreign direct investment. The information sources were mainly national newspapers and the official journal of the Congress of the Republic.

Keywords: *Government policy, royalty, foreign direct investment.*

Análise do processo de reforma do Sistema Geral de Regalias colombiano 2010-2012

Resumo

Neste artigo se analisa o processo de reforma do Sistema Geral de Regalias colombiano (SGR) ocorrido entre os anos 2010 a 2012. A pergunta a responder é: por que congressistas de departamentos mineiros colombianos, em contramão com o processo de descentralização plasmado na Constituição Política de 1991, aprovam uma mudança de política pública que reorienta as regalias mineiras? O ponto de partida é o desenho de políticas públicas

analisado desde o marco de correntes múltiplas desenvolvido por Kingdon (1995), desde o qual foi possível evidenciar o peso preponderante dos acordos institucionais para a aprovação de normas sobre o interesse dos atores, mas para além disso também permitiu compreender que o SGR se constitui como mecanismo de solução ao déficit fiscal criado por medidas destinadas a aumentar o investimento estrangeiro direto. As fontes de informação foram principalmente notas de imprensa e o jornal oficial do Congresso da República.

Palavras-chave: política governamental, regalia, investimento estrangeiro direto.

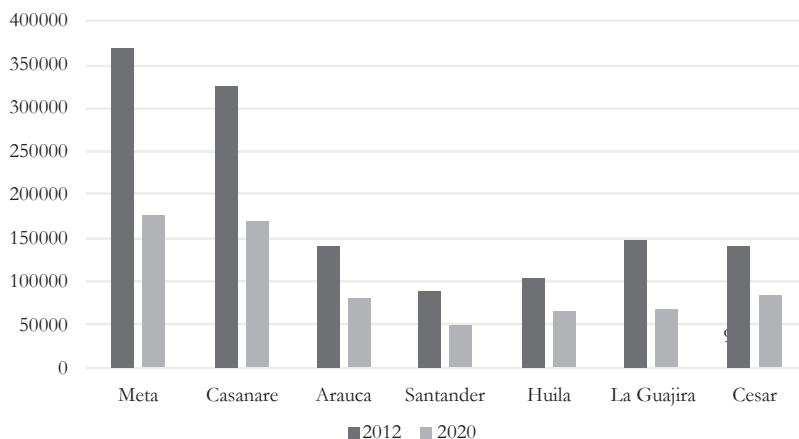
Introducción

En el año 2010 el Presidente de la República de Colombia, por medio de los ministros de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry Garzón, y el de Minas y Energía, Carlos Rodado Noriega, presenta al Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010, por el cual se crea el Sistema General de Regalías (SGR) definido como el conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones para la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.

Para claridad del lector, el Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 presentado por el gobierno nacional se convertirá después del debate legislativo en el Acto Legislativo 5 de 2011, regulado por la Ley 1530 de 2012, cuyo proceso de discusión en el Congreso de la República inicia el 14 de octubre de 2011 como Proyecto de Ley 127 de Cámara y 153 de Senado. El nuevo sistema se sustenta en la creación de fondos con los recursos provenientes de regalías, administrados desde el gobierno central a partir de ciertos parámetros para la asignación de estos recursos a las diferentes entidades territoriales colombianas. Este esquema implica una recentralización del ingreso y del gasto público, afectando la autonomía administrativa de los departamentos minero-productores en contravía al proceso de descentralización plasmado en la Constitución Política de 1991.

Para Marcela Amaya en 2012, como representante a la Cámara por el departamento del Meta, “al menos 20 municipios que recibían apoyo de sus similares petroleros serían los más perjudicados, pues de recibir en promedio 3200 millones de pesos, recibirán en el giro por SGR una suma inferior a 140 millones de pesos” (“Municipios del Meta quedarán desfinanciados”, 2012). Según información publicada en el diario *El Espectador* el 9 de junio de 2011 bajo el título “Transformación de las regalías”, las regalías directas que recibirían en 2012 siete de los principales departamentos productores disminuirían en un 46% para 2020 con el nuevo SGR (figura 1).

Figura 1. Distribución regalías directas a departamentos 2012-2020 (millones de pesos)



Fuente: elaboración del autor a partir de (9 de junio de 2011). Transformación de las regalías. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/content/transformaci%C3%B3n-de-las-regal%C3%ADas>

La pregunta que surge entonces es ¿por qué congresistas de departamentos mineros colombianos aprobaron una reforma de política pública que recentralizó las regalías mineras? Pregunta que en términos teóricos resulta en: ¿por qué un actor está dispuesto a aprobar un cambio que afecta de manera negativa sus intereses?

Metodología

El análisis del Sistema General de Regalías toma como punto de partida el diseño de política pública, comprendido más allá del ciclo de política sugerido en los años sesenta y setenta por Lasswell y Jones, por el cual “la política pública se presenta como un objeto de análisis dividido en varias fases que se pueden estudiar separadamente” (Roth, 2018, pp. 84-88). Uno de los límites de esta herramienta radica precisamente en la separación conceptual y temporal entre las etapas que dificulta la observancia de conexiones, “careciendo de una fuerza identificable que pueda conducir el proceso político de una etapa a otra y generar actividad dentro de etapas específicas” (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 177).

En este artículo el momento de formulación y diseño son analizados como uno solo, en tanto “la idea de diseño de políticas está íntimamente ligada a la idea de mejorar las acciones gubernamentales a través de la consideración consciente en la etapa de formulación de los resultados probables de las actividades de implementación” (Howlett, 2011, p. 21), formulación que a su vez expresa y asigna poder entre intereses sociales, políticos y económicos (Sidney, 2007, p. 79). Adicionalmente, se intentará superar la visión lineal del diseño de *a un problema una solución*, a la vez que se reconoce que el objeto de estudio deja de ser la selección de instrumentos, como se propuso en la década de los años noventa,¹ para pasar al análisis de las configuraciones generadas por las soluciones escogidas anteriormente, dando paso a una concepción de las políticas públicas como escenario de relacionamiento de actores con intereses y estrategias delimitadas por marcos institucionales.

El esfuerzo por tener una mirada más comprensiva de lo que significa el diseño de política pública y las políticas públicas en sí se compagina con el marco de corrientes múltiples desarrollado principalmente por

¹ Los instrumentos de política pública se entienden como la técnica o mecanismo a disposición de los gobiernos para implementar sus objetivos de política pública o resolver problemas públicos. Según Hood (1986), los instrumentos pueden clasificarse y relacionarse a partir de cuatro categorías llamadas NATO: nodalidad, autoridad, tesoro y organización.

Kingdon (1995). Este marco facilita la comprensión de la construcción de la agenda política y de la toma de decisiones en un aspecto interno a partir de la identificación de tres corrientes: la corriente de problemas, la de soluciones o políticas públicas, y la corriente política, las cuales se conectan en un momento específico identificado como ventana de oportunidad por intermediación de un emprendedor de política. La utilidad de este marco radica en que permite poner en diálogo directo a los actores de política pública con el contexto económico y político.

La corriente de problemas se entiende como las “diversas condiciones que los formuladores de políticas y los ciudadanos quieren que se traten” (Zahariadis, 2010, p. 75), lo cual dista de una concepción racional, ya que un acontecimiento se convierte en problema según los valores, comparaciones y categorías que se logren posicionar como prioritarios (Vargas, 2014, p. 17). En esta corriente debe incluirse el concepto de ambigüedad, comprendido como las diversas formas en que un mismo problema es asumido por los diferentes actores, de allí que “el aspecto más importante de la actividad del emprendedor de políticas sea la de crear significado para aquellos formuladores de políticas y para otros destacando una dimensión del problema sobre otras”, labor designada como manipulación política (Zahariadis, 2010, p. 73).

La corriente de políticas o soluciones “consiste en un largo proceso de discusión de alternativas y propuestas al interior de cada comunidad de especialistas” orientadas a solucionar un problema (Vargas, 2014, p. 17). Las comunidades de especialistas son vistas como redes con diferentes grados de integración o conexiones entre los participantes, condicionadas por tamaño, modo, capacidad y acceso, de ello que las formas de llevar a cabo las soluciones dependen mucho más de la estructura de la red que de los atributos específicos de los actores involucrados (Knoke, 1993, p. 165). Por supuesto, los formuladores de política tienen preferencia por aquellas redes que respaldan sus propios puntos de vista fijados previamente.

En muchas ocasiones las soluciones preceden a los problemas y lo que hacen los actores, y específicamente el emprendedor de política, es actuar en el momento preciso para usar esa solución ya identificada. A ese

momento específico se le denomina como *ventana de oportunidad*, en la que “los defensores de las propuestas impulsan sus soluciones favoritas o incitan la atención a sus problemas especiales” (Kingdon, 1995, p. 165).

Por último, la corriente política hace referencia a los grupos de presión, a los resultados de las elecciones y a la conformación política del Congreso, así como a los cambios en la administración por medio de las elecciones y al ánimo nacional (Kingdon, 1995), entendido como las líneas comunes que siguen un número bastante importante de individuos (Zahariadis, 2010) y que es objeto de especial consideración por los emprendedores de política, no obstante “la capacidad de respuesta por parte de los representantes electos parece haber entrado en una fase de disfunción muy significativa, efecto de un sistema político que ha evolucionado de manera autorreferencial, perdiendo contacto con los propios electores” (Dente & Subirats, 2014, p. 49).

El Sistema General de Regalías desde el marco de corrientes múltiples

La corriente de soluciones

Según el artículo 332 de la Constitución Política de Colombia de 1991, la Ley 756 de 2002 y la Sentencia C-628 de 2003, en Colombia el subsuelo y los recursos naturales son de propiedad del Estado, de ello que su explotación en contratos de concesión genere a favor de este una contraprestación económica a título de regalía, que se distribuirá entre las diferentes entidades territoriales. Para el año 2012 los principales departamentos productores mineros fueron La Guajira, Cesar, Bolívar, Santander, Arauca, Casanare, Boyacá, Meta, Huila, Tolima, Antioquia, Córdoba y Sucre (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

La Ley 141 de 1994 estableció porcentajes para la participación en regalías entre los departamentos productores y no productores, en atención a los impactos sociales, ambientales y culturales de la actividad minera a gran escala que afrontan con mayor intensidad los primeros, incluyendo además porcentajes de escalonamiento para evitar el desajuste en

los ingresos y la irracionalidad e inequitativa distribución de la riqueza, según Sentencia C-567 de 1995 de la Corte Constitucional. Valga anotar que tal esquema no contradice el proceso de reformas neoliberales de los ochenta y noventa, entendidas como respuesta a la crisis de acumulación capitalista en países centrales, siendo algunos de sus componentes la privatización, la liberalización y la macroestabilidad (Stiglitz, 2002).

Ejemplo de esa orientación asumida en el marco legal minero colombiano es el documento Conpes 2895 del 18 de diciembre de 1996, por el cual se da a la venta la participación estatal en la empresa Carbones de Colombia S.A. (Carbocol) al consorcio Intercor, constituido por las transnacionales Anglo American, Glencore y Billiton (Vega, 2008). En la misma línea sigue el código minero de 2001 expedido por la Ley 685, según el cual el Estado asume exclusivamente papeles relacionados con la regulación, promoción y fiscalización del sector minero como resultado de las presiones de grandes empresas mineras y de los empresarios de políticas enmarcados en una óptica neoliberal, marginándolo de la operación y de la exportación de minerales (Pardo, 2013; Vélez & Ruiz, 2015, p. 5).²

Uno de los puntos más importantes del código de 2001 es el establecimiento del contrato de concesión minera como única forma de constituir, declarar y probar el derecho a explorar, construir, montar y explotar minas de propiedad estatal por parte de un particular por cuenta y riesgo de este. Ese contrato de concesión se pactaría por el término que solicite el proponente y hasta por un máximo de 30 años, pudiéndose renovar por un período de tiempo igual, sin embargo, con la Ley 1753 de 2015 el período de concesión a favor de una misma empresa puede alcanzar fácilmente períodos de 90 años o más.

Para Vega y Mahecha (2011), el marco neoliberal en el manejo de los recursos minero-energéticos se mantiene igual en Colombia desde los años noventa, al favorecerse la estabilidad fiscal sobre la participación comunitaria y la política social, al estimular el ahorro en época

² El Decreto 520 del 6 de marzo de 2003 viabilizó la enajenación de la participación estatal en el complejo carbonífero Cerrejón Zona Norte y el Decreto 254 de 2004 ordenó la supresión, disolución y liquidación de Minercol Ltda.

de bonanza y al tomarse como uno de los objetivos el prevenir la presencia de la llamada enfermedad holandesa. Es desde este marco de soluciones que el gobierno nacional, mediante el Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010, presenta la reforma al esquema de administración de regalías mineras en Colombia, modificando los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de 1991.

El artículo 360 establecía la existencia de regalías directas para los departamentos y municipios mineros, así como para los puertos marítimos y fluviales por donde se transportasen minerales o productos derivados. Por su parte, el artículo 361 señalaba que con los recursos que no fueran asignados directamente a los departamentos y municipios se crearía el Fondo Nacional de Regalías (FNR), adscrito al Departamento Nacional de Planeación (DNP), encargado de la administración y distribución de acuerdo con los proyectos aprobados como financiables con los ingresos de regalías, atendiendo el carácter prioritario en los esquemas de planeación local.

Este ordenamiento constitucional otorgaba a los departamentos mineros una gran autonomía presupuestal y administrativa, sin desconocer la necesidad e importancia de otorgar recursos a todos los entes territoriales. Testimonio de lo anterior es la Ley 141 de 1994, recogida en parte en la Ley 756 de 2002, la cual especificaba los porcentajes de regalías según producto y adicionalmente establecía un escalonamiento en la participación de estas para departamentos y municipios a fin de evitar un desajuste en los ingresos y la irracionalidad e inequitativa distribución de la riqueza, según Sentencia C-567 de 1995 de la Corte Constitucional (tabla 1).

Tabla 1. Escalonamiento a participaciones en regalías a favor de los departamentos por la explotación de carbón

Participación en regalías sobre su porcentaje para los departamentos	
Toneladas métricas acumuladas por años	Participación sobre su porcentaje de los departamentos
Por las primeras 18 millones	100,0%
Más de 18 y hasta 21,5 millones	75,0%
Más de 21,5 y hasta 25 millones	50,0%
Más de 25 millones	25,0%

Continúa

Participación en regalías sobre su porcentaje para los municipios	
Toneladas métricas acumuladas por años	Participación sobre su porcentaje de los municipios
Por las primeras 15 millones	100,0%
Más de 15 y hasta 17 millones	75,0%
Más de 17 y hasta 19 millones	50,0%
Más de 19 millones	25,0%

Fuente: artículos 51 y 52 de la Ley 141 de 1994.

En el caso del departamento de La Guajira, reconocido por la producción de carbón, se establecía que recibiría el 100% del 10% de las regalías por los primeros 18 millones de toneladas métricas. De ese porcentaje el departamento como tal recibía el 42%; los municipios productores, el 32%, siendo Barrancas, Hatonuevo y Albania; el 10% para el municipio o distrito portuario, que sería Puerto Bolívar en el municipio de Uribia, y el restante 16% para el Fondo Nacional de Regalías. A medida que los niveles de producción aumentasen, el porcentaje de regalías disminuía, llegando a un 25% sobre el total de regalías en caso de una producción mayor a 25 millones de toneladas métricas acumuladas al año.

En la modificación presentada por el gobierno, las asignaciones de regalías directas e indirectas desaparecen y a cambio se propone la concentración de estas en el Sistema General de Regalías, lo que afecta la autonomía presupuestal de las regiones. Entonces, en lugar del FNR se crean el Fondo de Ahorro y Estabilización y el Fondo de Competitividad Regional, como sujetos beneficiarios del nuevo sistema.

El Fondo de Ahorro y Estabilización, administrado por el Banco de la República, tendría inicialmente el objetivo de absorber las fluctuaciones en el valor de las regalías y compensaciones. El Fondo de Competitividad Regional estaría conformado por el Fondo de Compensación Regional, con una duración de 20 años y su destinación serían las regiones más pobres del país con una alta prioridad a zonas costaneras y fronteras; y el Fondo de Desarrollo Regional, con duración indefinida y al cual tendrían acceso todas las regiones del país. Adicional a estas asignaciones, incluyendo el fondo de

ahorro pensional territorial, se destina el 10% a proyectos de ciencia, tecnología e innovación.

La propuesta es objeto de modificación en el transcurso del debate legislativo, sin que se llegase a alterar su lógica interna, manteniéndose la idea de fondos a los cuales las entidades territoriales deben acceder para financiar proyectos, así se conforman el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; el de Desarrollo Regional; el de Compensación Regional; y el de Ahorro y Estabilización.

La corriente política

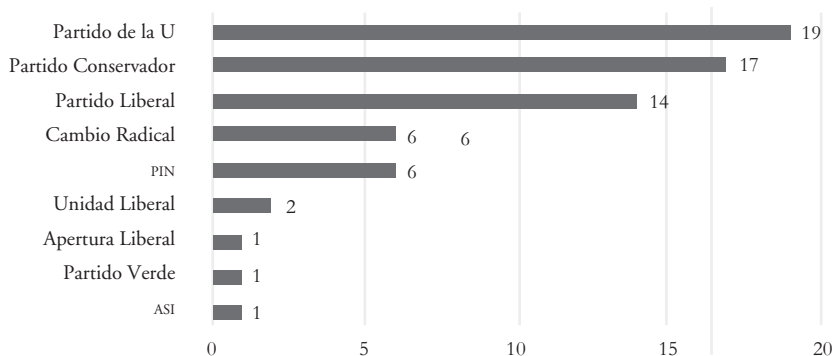
El Sistema General de Regalías surge como propuesta de la rama ejecutiva para la modificación de los artículos 360 y 361 de la Constitución Política. Por su carácter modificatorio de la Constitución la propuesta identificada como Acto Legislativo 5 de 2011 se somete a cuatro debates en Cámara de Representantes (de circunscripción departamental) y a cuatro en Senado (de circunscripción nacional). Posteriormente, el Proyecto de Ley 127 de 2011 regulará la organización y el funcionamiento del nuevo sistema, siendo sancionado finalmente como Ley 1530 de 2012.

Al momento del debate sobre la conformación del SGR, el Congreso colombiano estaba conformado por 102 senadores de circunscripción nacional y 161 representantes a la Cámara por circunscripción departamental,³ siendo elegidos dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365 000 habitantes o fracción mayor de 182 500 sobre los primeros. Adicional a estos representantes se debían elegir dos representantes por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno por la circunscripción de comunidades indígenas y dos por la circunscripción internacional.

³ A partir de 2018 se reduce una curul en Cámara de Representantes para colombianos en el exterior, se asignan cinco curules a la FARC y se otorga una para la fórmula vicepresidencial de aquel que obtenga el segundo lugar en elecciones presidenciales.

Por los trece departamentos mineros fueron elegidos un total de 67 representantes a la Cámara en 2010, lo que equivale a poco más del 40% del total nacional. Menciónese que al departamento de Antioquia por densidad poblacional se le asignan 17 representantes, cifra mucho mayor que la asignada a cada uno de los cinco mayores departamentos receptores de regalías por hidrocarburos: Meta (3), Casanare (2), Arauca (2), Huila (4) y Santander (7). Por filiación partidista de representantes el Partido de la U es el que alcanza mayor participación con 19, seguido por el Partido Conservador con 17 y el Partido Liberal con 14 (figura 2). El partido Polo Democrático Alternativo no alcanza ninguna curul en esos departamentos, como tampoco lo hace el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA), los cuales se opusieron al proyecto de modificación a la Ley de Regalías, aunque bajo diferentes consideraciones.

Figura 2. Curules Cámara de Representantes por partido en departamentos mineros 2010



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia.

El Partido de la U, el Partido de Integración Nacional (PIN) y Cambio Radical, si bien surgen gracias a la apertura política alcanzada con la Constitución Política de 1991 y enuncian como particularidad su supuesto distanciamiento de los partidos tradicionales —Partido Liberal y Partido Conservador—, tienen como característica de fondo su articulación en torno a la figura presidencial de Álvaro Uribe Vélez. Así Cambio Radical, que surge en 1998 como una disidencia del Partido Liberal, en 2002 es el primer partido en apoyar la candidatura

independiente de Álvaro Uribe Vélez. Dentro de los impulsores de este partido se hallaban Humberto de la Calle, candidato a la Presidencia por el Partido Liberal para el período 2018-2022.

El Partido de la U es creado en 2005 por otra disidencia del Partido Liberal, liderada por el entonces ministro Juan Manuel Santos, como medio de consolidar el apoyo a la reelección de Uribe Vélez en 2006, quien gana en primera vuelta con el 62,35% de los votos. El Partido de la U alcanza en ese período 20 curules en Senado y 33 en Cámara de Representantes (Paredes, 2009, para. 5). Por su parte, el PIN fue creado en 2009 con el objetivo de “brindar a los uribistas una opción diferente al Partido Conservador y de la U, teniendo en cuenta la gran cantidad de dirigentes que respaldaban al presidente Uribe” (Senado de la República de Colombia, 2009).

Por otra parte, el Partido Liberal y el Partido Conservador son los dos partidos tradicionales de Colombia, creados a mitad del siglo XIX. Estos dos partidos acuerdan la alternancia en la Presidencia y una distribución equitativa de cargos ministeriales y burocráticos durante los años 1958 a 1974, justificándose en la necesidad de superar la violencia bipartidista extendida desde 1948 por todo el territorio nacional (Tirado, 2000). El pacto bipartidista conlleva una difuminación de las plataformas políticas, siendo ejemplo de ello la ausencia de cuestionamientos a las dinámicas neoliberales impulsadas tanto por miembros del Partido Liberal como del Conservador. El caso insigne es el gobierno del presidente liberal César Gaviria en 1990, quien dio un importante impulso a las reformas privatizadoras no solo en el sector minero, sino también en el de salud y protección social, entre otros.

En el año 2010 el Partido de la U le servirá de plataforma electoral a Juan Manuel Santos cuando se presenta a las elecciones presidenciales y, “orientado por los partidarios del presidente Uribe y miembros del anterior partido Primero Colombia, gana la Presidencia con el 69% de los votos en segunda vuelta, superando a Antanas Mockus del Partido Verde, quien obtuvo cerca del 27% de votación” (Pérez, 2016, p. 239).

La corriente de problemas

El esquema de atracción de inversión extranjera directa asumido en Colombia llevó a que entre los años 2002 a 2011 se presentara un aumento del 86% en la cantidad de títulos mineros otorgados, con un correspondiente crecimiento de casi cuatro veces en el número de hectáreas concesionadas y, por supuesto, un incremento en la inversión extranjera directa (Suárez, 2013), especialmente en el sector de recursos naturales, que representó el 80% de la IED total de 2010 (Cepal, 2016), pero, debido a la implementación de exenciones, zonas francas y demás gabelas, se produjo un importante déficit fiscal público.

Ejemplo de las decisiones a favor del capital transnacional en desmedro de las finanzas públicas es el Concepto Tributario de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) 15766 de 2005, que permitió a las empresas transnacionales mineras por doce años deducir del pago de impuesto a la renta lo correspondiente al concepto de regalías. El valor de esta deducción fue de 4353 millones de dólares (Morales, 2017). Como segundo ejemplo cítese la Ley 1111 de 2006, por la cual se eliminó el impuesto del 7% a las remesas internacionales. De no haberse retirado dicho impuesto, el Estado colombiano hubiera recaudado 18 billones de pesos a 2016 (Cablenoticias, 2016). Para Stiglitz, “la inversión extranjera directa sólo llega al precio de socavar los procesos democráticos. Esto es particularmente cierto en las inversiones en minería, petróleo y otros recursos naturales, donde los extranjeros tienen un incentivo real para obtener concesiones a precios bajos” (2002, p. 101).

La lectura que se hace durante el último período presidencial de Álvaro Uribe, período en el que mayor impulso se le dio a las modificaciones a favor de la inversión extranjera, difiere de esa crítica directa y se basa en un deterioro general de la economía. Según Óscar Iván Zuluaga, ministro de Hacienda en 2009, el descuadre en el presupuesto para ese año por valor de 4,4 billones de pesos obedecía a la caída en el recaudo de impuestos (1,4 billones de pesos), a la caída de las importaciones

(3 billones de pesos) y por el retraso en la venta de Isagen⁴ (“Pasos de animal grande”, 2009).

Tejiendo las tres corrientes

La elección de Juan Manuel Santos en 2010 permite la reorganización de fuerzas políticas a favor de reformas como la del Sistema General de Regalías, impulsada principalmente por el ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry Garzón, y el de Minas y Energía, Carlos Rodado Noriega. Para recordar *grosso modo*, en la propuesta de reforma al sistema de regalías los recursos obtenidos dejan de girarse directamente a los departamentos productores, pasando a consignarse en unos fondos nacionales a los cuales las diferentes entidades territoriales productoras y no productoras pueden acceder en las condiciones que se establecerán posteriormente en la Ley 1530 de 2012.

Los argumentos del gobierno central para sustentar la necesidad del nuevo sistema pueden agruparse básicamente en tres: existencia de una bonanza minera de cuyo manejo adecuado dependerá la estabilidad macroeconómica, deber de superar problemas de corrupción en el manejo de regalías y la necesidad de mejorar la distribución de estas entre los diferentes entes territoriales. En torno a estos argumentos se analiza la postura de los congresistas.

- **La bonanza minera**

Una supuesta bonanza minera sustentada en un “incremento de la demanda de bienes primarios por parte de economías que intentan recuperarse de la reciente crisis” (Vega & Mahecha, 2011, p. 195) y el éxito de las gabelas y beneficios que atrajeron a inversionistas internacionales hacen que el gobierno plantee un ingreso a las cuentas nacionales de 10 billones de pesos por regalías entre 2010 y 2020. Para el gobierno

⁴ Isagen, como empresa estatal generadora de energía con una participación del 16% en el Sistema Interconectado Nacional, fue vendida finalmente el 13 de enero de 2016 bajo el gobierno de Juan Manuel Santos a la canadiense Brookfield Asset Management.

nacional, “la inadecuada administración de los recursos de las bonanzas y la falta de coordinación en las medidas de política económica llevaron al debilitamiento de la economía, la apreciación del peso y fuertes reducciones en la tasa de ahorro del país” (*Gaceta del Congreso de la República*, N° 577, 2010).

El senador Roy Barreras, como miembro del Partido de la U y ponente del proyecto de acto legislativo, respalda los datos compartidos por el Ministerio de Minas y Energía, según los cuales de 800 000 barriles de crudo producidos al día se pasará a un 1 450 000 en el año 2020, y de 92 millones de toneladas de carbón producidos se llegaría a 160 millones en ese mismo lapso de tiempo (“Regalías: el proyecto de la discordia”, 2010).

A pesar de la argumentación del gobierno y del anuncio de una gran bonanza, para algunos congresistas las cifras y proyecciones con las cuales el gobierno sustentaba la necesidad del nuevo sistema no son claras, como es el caso de los senadores Jorge Enrique Robledo e Iván Moreno Rojas del Polo Democrático, Carlos Ramiro Chavarro del Partido Conservador, Honorio Galvis Aguilar del Partido Liberal y de Maritza Martínez Aristizábal del Partido de la U. Para Robledo, la existencia de una posible bonanza minera es un argumento para justificar la centralización de los recursos, en menoscabo de los proyectos regionales, de manera que “el gobierno central les va a quitar a los municipios y a los departamentos los recursos de que hoy disponen para atender los microproyectos municipales y departamentales, y los van a dejar sin plata, para hacer grandes macroproyectos nacionales” (*Gaceta del Congreso de la República*, N° 78, 2011).

Para la senadora Maritza Martínez, en tanto no había certeza de una bonanza minera o petrolera, no era entendible la necesidad de incluir en la Constitución Política unos fondos para su administración (*Gaceta del Congreso de la República*, N° 831, 2010). Por su parte, el senador conservador Carlos Chavarro menciona que no ve cómo el gobierno pueda demostrarles a los congresistas que en realidad va a haber un incremento en la producción petrolera y carbonífera. Opinión similar comparte el senador Édgar Espíndola Niño del PIN, para quien

la bonanza minera es una expectativa, ya que “nadie puede decir que los precios internacionales del crudo para el siguiente año vayan a subir y que Colombia va a tener una superproducción” (*Gaceta del Congreso de la República*, N° 830, 2010).

Para convencer a los senadores y representantes de departamentos mineros, el ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, presentó proyecciones de cuánto recibirían estas entidades territoriales hasta el año 2020 gracias a la bonanza, sin embargo, “el problema para estos congresistas es que las proyecciones del ministro Echeverry sobre el gasto social no cuadraban con los cálculos que hacían los secretarios de Hacienda de las respectivas gobernaciones” (Osorio, 2011, para. 6). Para el senador Honorio Galvis del Partido Liberal, “los cuadros donde se establecen unos ingresos importantes para todas las regiones no tienen el soporte ni la firma de Planeación Nacional” (*Gaceta del Congreso de la República*, año XIX, N° 831, 2010), y por ello desconfía de ellos y los asume como hechos bajo supuestos.

- *La corrupción*

Como elemento adicional para respaldar la propuesta de reforma al sistema de regalías, el gobierno esgrimió informes de la Contraloría General de la República donde se identificaban irregularidades en el manejo de las regalías en los municipios de Barrancabermeja, Puerto Wilches, San Vicente de Chucurí y Sabana de Torres en el departamento de Santander, así como en algunos otros municipios de departamentos como Meta y Casanare (“Contraloría detectó irregularidades”, 2010).

De lo anterior el gobierno deduce que un manejo centralizado de las regalías podría limitar el desvío o malversación de recursos, reflejado en los preocupantes índices de calidad de vida en los principales departamentos mineros como La Guajira, cuyo porcentaje total de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) para 2011 es del 47% (DANE, 2011). En el caso del departamento del Cesar, al analizar los municipios productores de carbón se halla que para 2012 estos tienen un promedio de NBI del 76% (Rudas & Espitia, 2013b).

Las anteriores cifras aparentemente justificarían una centralización de regalías, pero el argumento pasa por alto hechos que cuestionan la misma capacidad institucional del gobierno central para la correcta administración y vigilancia fiscal en el sector minero, como es el caso del DNP y del FNR en la construcción del Parque de la Leyenda Vallenata, construcción en la cual se pierden más de 1360 millones de pesos (Acosta, 2012). Téngase presente que el proyecto fue aprobado por Juan Carlos Echeverry en 2001 en calidad de director nacional de planeación y presidente de la Comisión Nacional de Regalías (“Minhacienda, en líos”, 2012).

Otro caso que demuestra que el problema de malversación de recursos no es un asunto de exclusividad departamental es el de la modernización de la Refinería de Cartagena (Reficar), obra que se le encarga en 2007 a la empresa Chicago Bridge & Iron Company (CB&I) por decisión de la transnacional Glencore International, que en 2006 había adquirido por poco más de 630 millones de dólares el 51% de las acciones de Reficar. En ese año el senador Hugo Serrano del Partido Liberal argüía que dicha venta se había hecho “no porque Ecopetrol atravesara por dificultades económicas que la obligaran a salir de sus activos, sino por la terca postura del presidente Uribe de reventar nuestro patrimonio entregándoselo a los particulares” (“Glencore: un fracaso anunciado”, 2009, para. 4).

La falta de control sobre la ejecución de la modernización a cargo de la CB&I durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y de Juan Manuel Santos conlleva que el contrato que inicialmente debía costar poco menos de 4000 millones de dólares terminara costando el doble vía modificaciones y aumentos injustificados, con un retraso en su entrega de 27 meses y quedando además Reficar con una deuda a 2016 de más de 5000 millones de dólares (Robledo, 2016, pp. 28-31). A inicios de 2018 el fiscal Néstor Humberto Martínez dice que “el caso de corrupción en la Refinería de Cartagena (Reficar) es el más grave en la historia del país” (“Fiscal Martínez: Reficar es el caso de corrupción”, 2018).

Con los dos ejemplos anteriores se entiende de mejor manera posturas como las del senador Jorge Ballesteros Bernier por circunscripción

indígena del Partido Liberal, para quien “se había estigmatizado a las regiones con el tema de las regalías, pues no todas manejan ineficientemente estos recursos, además no hay evaluaciones de gestión y resultados que prueben que el gobierno central administra mejor las regalías”. Para el representante liberal Jimmy Sierra del departamento de La Guajira, los recursos “se venían manejando eficazmente y creemos que en el fondo lo que se busca no es más que centralizar las regalías” (“Arranca puja por regalías”, 2010, para. 3).

Para el senador Jorge Robledo, en plenaria del Senado del 5 de octubre de 2010, la discusión debía entonces orientarse hacia el porcentaje de regalías que pagan las empresas transnacionales al Estado, entendiendo que las regalías, ya bastante exiguas, son un derecho de los departamentos y municipios que no puede ser sacrificado a fin de costear megaproyectos de responsabilidad del gobierno central, introduciendo así la discusión sobre el porcentaje de la renta minera que toma el Estado sobre las ganancias y utilidades de las empresas mineras trasnacionales. Según Guillermo Rudas y Jorge Espitia (2013a), en tanto la minería está exenta de pagar impuestos como el de industria y comercio a los entes territoriales de acuerdo con el código minero, al centralizarse las regalías se dejaría a los municipios productores con la responsabilidad de asumir toda la carga ambiental y social propia de la actividad minera, pero sin mayor capacidad fiscal.

- *La distribución*

Ante la insistencia del gobierno en la existencia de una monopolización de regalías en algunos departamentos y la necesidad consecuente de mejorar su distribución, Marcela Amaya, como representante a la Cámara por el departamento del Meta, aclara que es falso “debido a las normas de escalonamiento, el cual busca evitar que los beneficios que generan las regalías se concentren en pocas entidades territoriales” (2010).

Al consultársele a Rafael Pardo como candidato presidencial en 2010 por el Partido Liberal sobre las transferencias a entidades territoriales y descentralización, responde que el liberalismo ha sido el partido

político que más ha defendido la descentralización en Colombia, oponiéndose en su momento al recorte de las transferencias a la salud y educación, y agrega que las transferencias son fundamentales para lograr la autonomía regional y territorial (“Candidato: ¿cuál es su estrategia de ordenamiento”, 2010). No obstante, Pardo no hallará reparo en asumir como ministro de Trabajo en la Presidencia de Juan Manuel Santos.

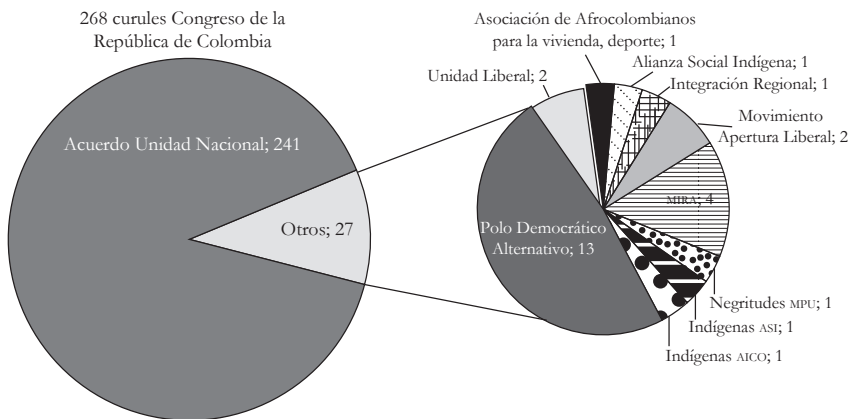
El representante Camilo Andrés Abril por el departamento del Casanare, en ponencia para segundo debate del proyecto de acto legislativo, propone “archivar el presente proyecto de acto legislativo por contrariar el espíritu de la Constitución Nacional y ser lesivo para las entidades territoriales productoras de recursos naturales” (*Gaceta del Congreso de la República*, N° 918, 2010), pero es negada por la Comisión Primera por considerar suficientes los argumentos de conveniencia expuestos por el gobierno y los ponentes.

¿Cómo se supera la oposición en el Congreso de la República?

Una característica del proceso de elección presidencial en 2010 es la propuesta realizada por Juan Manuel Santos de crear un ‘Acuerdo de Unidad Nacional’, consistente en un acuerdo de coalición en torno a su programa de gobierno, el cual incluía reformas institucionales que superaban, pero sin excluir, el discurso de control territorial por la vía militar esgrimido por su antecesor. El Acuerdo de Unidad Nacional es aceptado por el Partido Conservador, el Partido Liberal, el Partido de la U, Cambio Radical y el Partido Verde (figura 3). El Partido de Integración Nacional (PIN) también expresa su deseo de hacer parte del acuerdo, sin embargo, Juan Manuel Santos descarta la alianza con este partido (“Juan M. Santos descartó cualquier alianza con PIN”, 2010), si bien las relaciones se mantienen por medio del entonces gobernador del Valle, Juan Carlos Abadía, y mediante Dilian Francisca Toro, perteneciente al Partido de la U y posterior gobernadora del mismo departamento (Montero, 2010).

El conjunto de los partidos adherentes al acuerdo alcanza 241 congresistas de 268 elegidos, conformando un bloque legislativo que el senador Jorge Robledo describirá como “aplanadora santista”, cuestionando si esta le permitiría al Polo Democrático como partido de oposición hablar y participar en los debates del Congreso (“Retos del nuevo Congreso”, 2010). Entre los partidos que no se adhieren al Acuerdo de Unidad Nacional se destacan el Polo Democrático Alternativo, que con trece congresistas se declara como partido de oposición, y el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA), que, con cuatro congresistas y sin declararse como de oposición, mantiene una postura crítica respecto a varios proyectos del gobierno central, tal como el de modificación de la Ley de Regalías.

Figura 3. Composición Congreso colombiano 2010-2014



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

La existencia del acuerdo de gobernabilidad genera en el interior del Congreso una tensión entre los representantes a la Cámara de los departamentos mineros, que ven en el nuevo Sistema General de Regalías una forma de disminución a la autonomía presupuestaria de sus territorios, y, por otro lado, los partidos políticos a los cuales pertenecen, que en el marco del Acuerdo de Unidad Nacional apoyan el proyecto originado en el ejecutivo. La tensión se enmarca no solo en un ámbito político, sino que incluye el marco jurídico, así la

Ley de Bancadas 974 de 2005 había establecido que los congresistas pertenecientes a un mismo partido debían votar los proyectos de acto legislativo como los de ley de manera coordinada. Según Vega, “se trata de una dificultad que han tenido los representantes de regiones productoras para votar negativamente la iniciativa, pues al pertenecer a partidos que la apoyan y en cumplimiento de la Ley de Bancadas deben votar favorablemente” (Vega & Mahecha, 2011, p. 193).

Ejemplo de lo anterior es cómo, a pesar de los reparos al Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 por parte de los senadores Jaime Durán, Honorio Galvis, Édgar Alfonso Gómez y Rodrigo Villalba, el presidente del Partido Liberal, el senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo, aclara que, “de conformidad con la Ley de Bancadas, quien decide es la mayoría y, en consecuencia, todos y cada uno de los miembros de nuestra colectividad tienen la obligación perentoria de votar positiva o afirmativamente sí a ese acto legislativo” (*Gaceta del Congreso de la República*, N° 900, 2010).

Resáltese que los ponentes del Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010,⁵ por el cual se constituye el Sistema General de Regalías y se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, son los congresistas Roy Barreras del Partido de la U, Juan Carlos Rizzeto del Partido de Integración Nacional, Jorge Eduardo Londoño Ulloa de Alianza Verde y Luis Fernando Velasco Chaves del Partido Liberal Colombiano, quienes actúan en el marco del Acuerdo de Unidad Nacional en contradicción con intereses de los representantes de departamentos mineros inscritos en las mismas colectividades políticas.

Según el acta de votación al informe de conciliación para Cámara de Representantes del proyecto de acto legislativo por el cual se crea el Sistema General de Regalías (*Gaceta del Congreso de la República*, N° 719, 2011), de 66 representantes de los departamentos mineros, 34 votaron positivamente, 19 se abstuvieron y 13 votaron negativamente.

⁵ El Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 Senado-123 de 2010 Cámara, por el cual se modifica la Constitución Política a fin de crear el Sistema General de Regalías, será posteriormente el Acto Legislativo 5 de 2011.

Para Hugo Velásquez, como representante del departamento del Meta, los representantes de los departamentos productores querían que todo quedara igual “que no hubiera reforma. Pero en ese momento ya no podíamos desconocer la realidad, el Presidente tiene las mayorías en el Congreso para aprobar el proyecto. Ahí teníamos que decidir, o perdemos todo o recuperamos algo” (Osorio, 2011, para. 14). Es importante señalar que no se halla registro de votación negativa en ninguno de los debates al proyecto de acto legislativo por parte del representante Velásquez.

El elevado número de abstenciones debe entenderse como una forma de los representantes para no comprometer su voto respaldando una modificación normativa que afecta las finanzas de los departamentos por los cuales fueron elegidos; además, cuando es aprobada una abstención, no se permite que el congresista vote de manera contraria a lo decidido por la colectividad a la que pertenece. Esto no significa que la abstención sea necesariamente equiparable a un voto negativo, pero sí es evidencia de un peso importante de los mecanismos de control del ejecutivo.

Haciendo una lectura según filiación de representantes a los tres partidos que mayor cantidad de curules alcanzan en los departamentos mineros, llama la atención que 18 votos identificados de representantes que avala el Partido de la U, 9 son positivos al informe de conciliación, 8 se abstienen y 1 lo hace de manera negativa. En el Partido Conservador, de sus 17 representantes, 9 apoyan el informe de conciliación, mientras que 5 se abstienen y 3 votan negativo. Los votos negativos corresponden a los dos representantes del Huila, Silvio Vásquez Villanueva y Carlos Augusto Rojas Ortiz, y a un representante del departamento de Cesar, Yensi Alfonso Acosta Castañez. De los 14 representantes avalados por el Partido Liberal, 10 apoyaron con su voto el informe, 1 se abstuvo y 3 votaron negativamente, correspondiendo estos tres votos a los representantes del departamento de Santander, Mario Suárez Flórez, Jorge Eliécer Gómez Villamizar y Miguel Jesús Arenas Prada.

Validación de la modificación normativa

El principal cambio en el artículo 360 de la Constitución Política consiste en la determinación del Sistema General de Regalías como eje orientador de la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, pero mientras en la propuesta del gobierno el artículo 360 de la Constitución hacía énfasis en determinar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, en la versión aprobada por el Congreso de la República el énfasis se hace en la aclaración de las condiciones para la participación de los beneficiarios de esas regalías. Los aspectos que se mantienen durante todo el proceso de discusión son el ahorro pensional y el ahorro público, elementos propios de un proyecto “destinado a desarrollar un conjunto de mecanismos para la estabilización mediante el ahorro y manejo fiscal de los ingresos mineros” (Vega & Mahecha, 2011, p. 180).

Respecto a la definición de los beneficiarios, en el texto aprobado por el Congreso de la República como Ley 1530 se hace explícito que los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de estos, tendrán derecho a participar en las regalías; adicionalmente, se alcanza un porcentaje de asignaciones directas (tabla 2). La modificación ocurre en el tercer debate en Cámara de Representantes el 10 de noviembre de 2010. El acuerdo entre el gobierno y los representantes fue explicado en su momento por el ministro de Minas y Energía, Carlos Rodado Noriega, quien señala que el convenio fue para “permitir que los entes territoriales productores reciban las regalías directamente y no que vayan a un fondo, como había quedado en segundo debate. Además, podrán ejecutar los recursos en proyectos establecidos por las autoridades locales” (“Regalías pasan prueba regional”, 2010, para. 3).

Tabla 2. Porcentajes Sistema General de Regalías

Fiscalización, conocimiento y cartografía del subsuelo	2%		
Ahorro pensional y territorial	10%		
Funcionamiento del SGR	Hasta un 2%		
Funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del SGR	Hasta un 1%		
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	10%		
Fondo de Ahorro y Estabilización Regional	Hasta un 30%		
Asignación de recursos restantes entre el 40% y el 60% según márgenes de asignación		Fondo de Compensación Regional	48%
		Fondo de Desarrollo Regional	32%
		Asignaciones directas	20%

Fuente: Ley 1530 de 2012.

Para el representante conservador del departamento de Boyacá Gustavo Hernán Puentes, esto se trata de “un punto intermedio en los propósitos del gobierno de administrar las regalías y respetaría a las regiones productoras no solo en sus recursos directos sino en su libre inversión de acuerdo con sus planes de desarrollo” (“Gobierno respetaría”, 2010, para. 2). Adicionalmente, los departamentos quedan habilitados para participar en los fondos de Desarrollo Regional, Compensación Regional, Ahorro y el de Ciencia y Tecnología.

En lo anterior coincide el representante liberal por Bogotá Orlando Velandía Sepúlveda, quien fue ponente en 6 de los 8 debates del proyecto de acto legislativo. Este representante, además de haber ocupado por una única vez en 2010 una curul como congresista, tiene la característica de contar con una importante trayectoria en cargos de dirección en temas mineros, habiendo sido subsecretario de Minas y Energía en la Gobernación de Boyacá y director general de Minas y Energía de la Contraloría

General de la República, y por colofón será nombrado en 2016 como presidente de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (“Orlando Velandia, ratificado”, 2016).

Otro de los cambios que surgen durante el proceso legislativo es la separación de los fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, además de la modificación en la duración del primero, que pasaría a ser de 30 años y ya no de 20. A estos dos fondos “les corresponde el 80% de los ingresos del SGR, luego de efectuados los descuentos de ley por conceptos de gasto y distribuido lo que corresponde al Fondo de Ciencia y Tecnología, al Fondo de Ahorro y Estabilización y asignaciones directas” (Ortiz, 2014, p. 166), de ese 80% al Fondo de Compensación Regional. De estos fondos únicamente el de Ahorro y Estabilización es manejado por el Banco Central de la República, estando sus recursos sujetos a distribución entre los demás componentes del sistema en períodos de desahorro. En el Proyecto de Ley 127 de Cámara-153 de Senado se indicaba sucintamente que la administración del fondo recaía en cabeza del Banco Central de la República a través de un sistema de cuentas en el exterior, sin personería jurídica, conforme se determinará en el contrato suscrito por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco de la República. En la Ley 1530 de 2012 se halla un desarrollo mucho mayor de las condiciones de su administración, constituyéndose un ‘fideicomiso FAE’.

El fideicomiso será administrado por el Banco de la República, siendo una de sus facultades invertir los recursos en todo tipo de activos, derivados o índices en forma consistente con la política de inversiones, y constituir depósitos de margen o garantía de estas operaciones (Ley 1530/12, arts. 50 y 51). En este caso, si bien se observa un cambio entre lo propuesto y lo aprobado, es en el sentido de una profundización y perfeccionamiento de la recentralización de los recursos.

Para los departamentos poder ejecutar las asignaciones directas o acceder a los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, Compensación Regional y el de Desarrollo Regional, deben presentar proyectos de inversión, que serán evaluados, viabilizados y priorizados por los

órganos colegiados de administración (OCAD). Estos órganos no estaban originalmente contemplados en el proyecto de modificación constitucional, mas quedan nombrados en el Acto Legislativo 5 de 2011. Los OCAD se clasifican según sean para la aprobación de proyectos por asignaciones directas o para asignaciones indirectas por medio de los fondos instituidos. Inicialmente el proyecto de acto legislativo no consideraba la existencia de regalías directas, lo que cambia en el tercer debate de ley al incluirse que luego de descontar de los ingresos del SGR los gastos de su funcionamiento y lo destinado al Fondo de Ahorro y Estabilización (*Gaceta del Congreso de la República*, N° 879, 2010), un 80% fuera a los fondos de Compensación Regional, de Desarrollo Regional y al de Ciencia, Tecnología e Innovación, siendo el 20% restante destinado a regalías directas.

Los OCAD departamentales para asignaciones directas estarán conformados por dos ministros o sus delegados, el gobernador del departamento o su delegado y un número equivalente al 10% de los alcaldes del departamento (Ortiz, 2014). La secretaría técnica en este caso es ejercida por la Secretaría de Planeación del departamento beneficiario. Los OCAD municipales funcionan para municipios y distritos cuyos ingresos por concepto de regalías y compensaciones sean mayores a 2000 salarios mínimos mensuales legales vigentes recibidos en el año anterior. La existencia de estos OCAD y el alcanzar una destinación del 10% del Fondo de Compensación para los municipios de acuerdo con el Decreto 1073 de 2012 se lo atribuye Gilberto Toro como un triunfo a nombre de la Federación Colombiana de Municipios, federación que estancó en algún momento el proyecto de acto legislativo (“A la sombra del poder”, 2012; “El nuevo sistema de regalías”, 2012). Adicional existen los OCAD a favor de las corporaciones autónomas regionales, así como para los municipios ribereños del río Grande de la Magdalena y del canal del Dique.

Valga indicar que cuando el gobierno presenta el proyecto de ley que regula el funcionamiento del SGR, no menciona la participación directa de los congresistas en la conformación de los OCAD (*Gaceta del Congreso de la República*, año XX, N° 779, 2011), sin embargo, finalmente quedan incluidos en calidad de invitados permanentes dos senadores

que hayan obtenido más del 40% de su votación en el respectivo departamento y dos representantes a la Cámara, un representante de la Comisión Consultiva de Alto Nivel para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, así como un representante de las comunidades indígenas, con voz y sin voto en los departamentos que estas comunidades tengan representación (Ley 1530/12).

Los recursos del Fondo de Compensación Regional se distribuyen entre los departamentos y municipios de cuarta, quinta y sexta categorías con necesidades básicas insatisfechas (NBI) inferior o igual al 35%. Este indicador es elaborado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) como entidad dependiente de la rama ejecutiva, función que fue cuestionada por el representante a la Cámara por Antioquia Carlos Alberto Zuluaga y por el alcalde del municipio de La Ceja, José Alberto Patiño, denunciando la ausencia de recursos para 70 municipios. La inclusión de municipios con un porcentaje de NBI inferior al 35% como condición para participar del Fondo de Compensación Regional fue una modificación introducida en el último debate de conciliación para la promulgación de la Ley 1530 de 2012 (*Gaceta del Congreso de la República*, N° 375, 2012). Con la modificación 343 municipios pasaron a ser receptores de 120 000 millones para obras prioritarias.

Esas inclusiones cicateras, en comparación con los recursos centralizados, fueron la herramienta usada por el gobierno nacional para agilizar el trámite legislativo, y es evidencia de que realmente la capacidad de negociación de los congresistas se limitó a un primer orden de cambio según la clasificación que hace Peter Hall (1993), ya que no logran modificar la concentración de las regalías o la decisión del gasto, “en este caso el gobierno aumentó su poder frente a los municipios y departamentos mineros y petroleros, que perdieron la batalla. Ahora sólo ingresará un porcentaje variable del dinero de las regalías a las arcas locales” (Lewin, 2011, para. 14).

En relación con el funcionamiento del Fondo de Fiscalización, Conocimiento y Cartografía del subsuelo, se crea el Sistema de Información Minera Colombiano (Simco), cuyo objetivo es mejorar el conocimiento

y administración sobre las riquezas del subsuelo en el territorio nacional. Para estas labores de reconocimiento cartográfico se asigna el 2% de los recursos totales del Sistema General de Regalías. Canaviere y Monterrosa (2014) sostienen que el reconocimiento por parte del Estado de los riesgos de inversión que deben asumir las empresas transnacionales en la exploración e identificación de yacimientos significaría un aumento de la inversión en el sector, repercutiendo en mayores ingresos a largo plazo para el Estado colombiano, argumento que no hace más que profundizar la lógica de enclave extractivista y especulativo, restando importancia a los impactos ambientales de las fases de exploración, que terminan siendo asumidos por las comunidades y por el propio Estado.

En el proceso de debate al proyecto de acto legislativo, se alcanza a dar la discusión sobre el porcentaje de la renta minera apropiado por el Estado. En este tema participan congresistas opositores al gobierno, como Jorge Robledo e Iván Moreno del Polo Democrático Alternativo, pero también miembros del Partido de la Unidad Nacional, como Juan Manuel Corzo Román, Carlos Ramiro Chavarro y Maritza Martínez (Vega & Mahecha, 2011), aunque el tema no se expresa en la redacción final de la Ley 1530.

En el aspecto de organización, los representantes de los departamentos mineros no lograron una inclusión efectiva en los órganos colegiados de administración y decisión, como tampoco lo logran en la conformación de la comisión rectora como órgano encargado de definir la política general del SGR (Acuerdo 8/12). A esta comisión podrá asistir un senador y un representante a la Cámara que hagan parte de las comisiones quintas constitucionales permanentes y sean elegidos por las respectivas comisiones, por un período de un año como invitados especiales permanentes, con voz, pero sin voto (Ley 1530/12, art. 4º).

Conclusiones

El marco usado en este artículo fue el de corrientes múltiples, el cual permitió ubicar elementos y procesos que en una explicación lineal del diseño de política pública probablemente hubiesen pasado desapercibidos.

Así, a partir de la elaboración y análisis de la corriente de soluciones, fue posible observar que la propuesta del SGR se enmarcaba en una línea continua de medidas neoliberales, en pos de la estabilidad fiscal en el manejo de los recursos obtenidos por concepto de regalías mineras.

La corriente de política permitió observar la configuración de los partidos políticos en los departamentos mineros; además, ayudó a ubicar como variable explicativa de la aprobación del SGR el Acuerdo de Unidad Nacional y la inconstitucionalidad de la segunda reelección de Álvaro Uribe, constituyéndose entonces como ventana de oportunidad la elección de Juan Manuel Santos como Presidente de la República de Colombia. Es tan importante el control ejercido por el ejecutivo durante el proceso de formulación y diseño que se privilegió la iniciativa del gobierno sobre la autonomía fiscal de los departamentos y sobre las posibles dinámicas de reproducción clientelares y electorales en las regiones. Sin embargo, esto no significa una sujeción absoluta de los congresistas al marco institucional, ya que ellos mismos promovieron el Acuerdo de Unidad Nacional como lugar para reproducción de intereses.

La corriente de problemas se construyó contrastando las posturas del gobierno con un marco explicativo que permitiera ordenar los datos empíricos hallados, el cual fue el modelo de atracción de inversión extranjera directa para el sector minero. Se encontró que la explicación al problema que da origen al SGR no es un interés en la superación de la corrupción, sino las cuantiosas deducciones otorgadas a las empresas transnacionales mineras, lo cual incrementó el déficit público central, el cual se pretende subsanar con las regalías departamentales.

Según el marco de corrientes múltiples, es importante identificar al promotor de política pública, encargado de gestionar en el momento apropiado los insumos de las tres corrientes, a fin de presentar una solución acorde a unos requerimientos previos, pero lo observado es que no es posible hablar de un solo promotor, sino que son varios dependiendo de la instancia donde se requiera la movilización de sentidos o argumentos. Como promotor en el Congreso se identificó al senador Roy Barreras y a nivel ministerial a Juan Carlos Echeverry,

aunque, según los registros de prensa, desde antes de asumir la cartera de Hacienda ya estaba interviniendo y ubicando en la agenda pública una definición del problema.

Además de estos dos promotores, se identifica a un tercero, al representante liberal Orlando Velandia Sepúlveda, ponente en ocho debates. Este representante, quien no había alcanzado previamente ningún cargo de elección popular, logra una curul en el Congreso que ocupa por una única vez, para en 2016 ser nombrado presidente de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Esta trayectoria política permite ubicarlo como promotor 'a la sombra' impulsado por el gobierno.

Sería objeto de otra investigación comprobar cómo los congresistas, definidos como actores en búsqueda de sus intereses, desplazaron las dinámicas de relacionamiento por fuera de la normatividad aprobada, por ejemplo, hacia el nivel central, buscando incidencia en el Departamento Nacional de Planeación o hacia el nivel local, estableciendo pactos con gobernadores y alcaldes para incidir mediante los OCAD.

Referencias

- (11 de noviembre de 2010). Regalías pasan prueba regional. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso-234464-regalias-pasan-prueba-regional>
- (11 de octubre de 2010). Regalías: el proyecto de la discordia. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/regalias-proyecto-discordia/123153-3>
- (12 de septiembre de 2009). Pasos de animal grande. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/economia/articulo/pasos-animal-grande/107351-3>
- (13 de julio de 2010). Arranca puja por regalías. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/impreso/regalias/articuloimpreso-213248-arranca-puja-regalias>
- (18 de agosto de 2012). El nuevo sistema de regalías tiene descontento a más de uno. *El Colombiano*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com>

- com/historico/el_nuevo_sistema_de_regalias_tiene_descontento_a_mas_de_uno-GVEC_182477
- (18 de enero de 2018). Fiscal Martínez: Reficar es el caso de corrupción más grave en los 200 años de historia. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/fiscal-martinez-reficar-es-el-caso-de-corrupcion-mas-grave-en-los-200-anos-de-historia-articulo-734133>
- (18 de julio de 2010). Retos del nuevo Congreso. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articuloimpreso-214054-retos-de-nuevo-congreso>
- (1º de diciembre de 2011). Contraloría detectó irregularidades en manejo de regalías en la región. *Vanguardia*. Recuperado de <http://www.vanguardia.com/santander/barrancabermeja/133759-contraloria-detecto-irregularidades-en-manejo-de-regalias-en-la-reg>
- (23 de febrero de 2009). Glencore: un fracaso anunciado: Serrano. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/negocios/articulo120738-glencore-un-fracaso-anunciado-serrano>
- (23 de marzo de 2010). Juan M. Santos descartó cualquier alianza con PIN. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/articulo194634-juan-m-santos-descarto-cualquier-alianza-pin>
- (24 de enero de 2012). Municipios del Meta quedarán desfinanciados por Ley de Regalías. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10995562>
- (26 de abril de 2012). A la sombra del poder. *Dinero*. Recuperado de <http://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/sombra-del-poder/149512>
- (26 de octubre de 2016). Orlando Velandia, ratificado como presidente de la Agencia Nacional de Hidrocarburos. *Boletín de prensa de la Agencia Nacional de Hidrocarburos*. Recuperado de <http://www.anh.gov.co/Sala-de-Prensa/Lists/Anuncios/Noticias.aspx?ID=255>
- (6 de mayo de 2010). Candidato: ¿cuál es su estrategia de ordenamiento territorial? *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/eleccion-2010/actividad-politica/articulo/candidato-cual-su-estrategia-ordenamiento-territorial/116339-3>
- (9 de junio de 2011). Transformación de las regalías. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/content/transformacion-C3%B3n-de-las-regal-C3%ADas>

- (9 de noviembre de 2010). Gobierno respetaría parte de las regalías para departamentos productores. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/politica/articulo/gobierno-respetaria-parte-regalias-para-departamentos-productores/124354-3>
- Acosta, A. (9 de diciembre de 2012). Las regalías: más y más centralismo. *Razón Pública*. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/3454-las-regalias-mas-y-mas-centralismo.html>
- Amaya, M. (22 de septiembre de 2010). Regalías en hidrocarburos un derecho de los metenses. *Congreso Visible*. Recuperado de <http://congresovisible.org/agora/post/regalias-en-hidrocarburos-un-derecho-de-los-metenses/274/>
- Barrios, M. (19 de junio de 2012). Minhacienda, en líos por Parque de la Leyenda Vallenata. *El Herald*. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/region/minhacienda-en-lios-por-parque-de-la-leyenda-vallenata-75385>
- Cablenoticias. (2016). *La otra cara con Juan Lozano: Mario Valencia y Aurelio Suárez*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=KTlffHgAiKw>
- Canaviere, G., & Monterrosa, N. (2014). *Optimal royalty rate for coal mining in Colombia: an empirical analysis* (Tesis de maestría, Universidad Eafit, Colombia).
- Colombia, Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. Acuerdo 8 (2012), por el cual se adopta el reglamento interno de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. *Diario Oficial* N° 48.480 del 3 de julio de 2012.
- Colombia, Congreso de la República. Acta 16 de la sesión ordinaria del día miércoles 6 de octubre de 2010. *Gaceta del Congreso de la República*, año XIX, N° 831, 28 de octubre de 2010.
- Colombia, Congreso de la República. Acta de plenaria 15 de la sesión ordinaria del día martes 5 de octubre de 2010. *Gaceta del Congreso de la República*, año XIX, N° 830, 28 de octubre de 2010.
- Colombia, Congreso de la República. Acta de plenaria 18 del 12 de octubre de 2010 Senado. *Gaceta del Congreso de la República*, N° 900, 12 de octubre de 2010.
- Colombia, Congreso de la República. Acta de Plenaria 33 del 14 de diciembre de 2010 Senado. *Gaceta del Congreso de la República*, N° 78, 10 de marzo de 2011.

- Colombia, Congreso de la República. Acta de plenaria 41 del 2 de mayo de 2012 Senado. *Gaceta del Congreso de la República*, N° 375, 15 de junio de 2012.
- Colombia, Congreso de la República. Acta de plenaria 73 del 16 de junio de 2011 Cámara. *Gaceta del Congreso de la República*, N° 719, 16 de junio de 2011.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 141 (1994), por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías. *Diario Oficial* N° 41.414 del 30 de julio de 1994.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 1530 (2012), por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. *Diario Oficial* N° 48.433 del 17 de mayo de 2012.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 1753 (2015), por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. *Diario Oficial* N° 49.538 del 9 de junio de 2015.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 756 (2002), por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* N° 44.878 del 25 de julio de 2002.
- Colombia, Congreso de la República. Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 123 de 2010 Cámara, 13 de 2010 Senado. *Gaceta del Congreso de la República*, N° 879, 9 de noviembre de 2010.
- Colombia, Congreso de la República. Ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo 123 de 2010 Cámara, 13 de 2010 Senado. *Gaceta del Congreso de la República*, N° 918, 17 de noviembre de 2010.
- Colombia, Congreso de la República. Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 Senado, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones. *Gaceta del Congreso de la República*, año XIX, N° 577, 31 de agosto de 2010.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-567 de 1995. Expediente D-850. Magistrado ponente Fabio Morón Díaz.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-628 de 2003. Expediente D-4439. Magistrado ponente Jaime Araújo Rentería.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2016). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Recuperado

- de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40213/7/S1600664_es.pdf
- Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. El análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Departamento Nacional de Estadística (DANE). (2011). *Anexos actualización cifras cabecera y resto, 30 de junio de 2011*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2012). *Sistema General de Regalías: presentación general*. Recuperado de http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. Doi: <http://doi.org/10.2307/422246>
- Hood, C. (1986). *The tools of government*. Nueva Jersey: Chatham House Publishers.
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies. Principles and instruments*. Londres-Nueva York: Routledge.
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*, 14(2), 175-203. Doi: <http://doi.org/10.1017/S0143814X00007431>
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York: Harper Collins.
- Knoke, D. (1993). Networks as political glue. En W. Julius (Ed.), *Sociology and the public agenda* (pp. 164-184). Londres: SAGE.
- Lewin, J. (18 de junio de 2011). Las reformas fiscales: más poder para el gobierno. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/las-reformas-fiscales-mas-poder-para-el-gobierno-25254>
- Montero, D. (16 de julio de 2010). El PIN reclama su posición en la 'unidad nacional'. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/16709>
- Morales, M. (30 de octubre de 2017). Fallo judicial tumba medida que le costó \$13 billones a la nación. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/fallo-judicial-tumba-deduccin-de-impuesto-de-renta-tras-regalias-a-empresas-mineras-146034>
- Ortiz, R. A. (2014). *Manual de derecho minero*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Osorio, C. (10 de junio de 2011). Más valen las estrategias que los opositores: así se salvó la Ley de Regalías. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/mas-valen-las-estrategias-que-los-opositores-asi-se-salvo-la-ley-de-regalias-25097>
- Pardo, B. L. (2013). Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano. En *Minería en Colombia: derechos, políticas públicas y gobernanza*. Colombia: Contraloría General de la República.
- Paredes, C. (26 de enero de 2009). Una historia en U. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/politica/articulo/una-historia/100515-3>
- Pérez, G. C. (2016). *Elecciones en Colombia: 1990-2014. Debates presidenciales y parlamentarios*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Robledo, J. E. (2016). *La corrupción en el poder y el poder de la corrupción en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Roth, D. A. (2018). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora.
- Rudas Lleras, G., & Espitia Zamora, J. (2013a). Participación del Estado y la sociedad en la renta minera. En L. Garay Salamanca (Dir.), *Minería en Colombia: fundamentos para superar el modelo extractivista. Vol. 1*. (pp. 125-174). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Rudas Lleras, G., & Espitia Zamora, J. (2013b). La paradoja de la minería y el desarrollo: análisis departamental y municipal para el caso de Colombia. En L. Garay Salamanca (Dir.), *Minería en Colombia: fundamentos para superar el modelo extractivista. Vol. 2*. (pp. 27-69). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Senado de la República de Colombia. (2009). *Nace el Partido de Integración Nacional*. Recuperado de <http://www.senado.gov.co/historial/item/4011-nace-el-partido-de-integraci%C3%B3n-nacional-pin>
- Sidney, M. (2007). Policy formulation: design and tools. En F. Fisher, G. J. Miller & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods* (pp. 79-88). Londres: Taylor & Francis Group.
- Stiglitz, J. E. (2002). *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus.
- Suárez, A. (2013). *La minería colonial del siglo XXI: no todo lo que brilla es oro*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Tirado, M. A. (2000). *Introducción a la historia económica de Colombia*. Santa Fe de Bogotá: El Áncora Editores.
- Vargas, F. L. (2014). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de Bolsa Familia en Brasil*. Santiago de Chile:

- Naciones Unidas-Cepal. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36972-la-construccion-pactos-consensos-materia-politica-social-caso-bolsa-familia>
- Vega, V. W. (2008). *Las huellas del capital transnacional en Colombia. Estudio de tres casos: Nestlé, Cerrejón LLC y British Petroleum*. Bogotá: Observatorio Social de Megaproyectos, Transnacionales y Derechos Humanos.
- Vega, V. W., & Mahecha, V. L. (2011). Bonanza minero-energética, crisis del modelo neoliberal y respuestas nacionales: análisis del proceso de discusión del Proyecto de Ley de Acto Legislativo 13 de 2010. En Observatorio Social de Empresas Transnacionales, Megaproyectos y Derechos Humanos (Ed.), *Pica y pala: conflictos del modelo extractivista en los sectores de la minería y los agrocombustibles* (pp.175-240). Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Vélez, T. I., & Ruiz, T. G. (2015). Extractivismo neoliberal minero y conflictos socioambientales en Perú y Colombia. *Ambiente y Sostenibilidad*, 5, 3-15.
- Zahariadis, N. (2010). El marco de las corrientes múltiples. En P. A. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 69-94). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

