



TRABAJO DE GRADO ENSAYO “REGALÍAS”

**ADRIANA LUCIA NOREÑA GIRALDO
JENNY CAROLINA RODRIGUEZ SALCEDO**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

TRABAJO DE GRADO ENSAYO “REGALÍAS”

**ADRIANA LUCIA NORENA GIRALDO
JENNY CAROLINA RODRIGUEZ SALCEDO**

Seminario de Investigación

Asesor

FANETH SERRANO

Docente

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

BOGOTÁ

AÑO 2010

INTRODUCCION

Las regalías son la contraprestación económica que realiza el Estado por mandato constitucional, por la explotación de los recursos naturales no renovables que se realizan en determinados territorios por cuenta ya sea de particulares o del mismo Estado; estas a su vez se observan en de dos maneras la directa e indirecta.

Las regalías directas deben destinarse por ley a proyectos de inversión contenidos en los planes de desarrollo territorial, con prioridad en saneamiento ambiental, cobertura y ampliación de servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado, aseo y demás servicios públicos básicos esenciales.

Las regalías indirectas se entienden como los recursos no asignados directamente a entidades territoriales que ingresan al Fondo Nacional de Regalías. A los recursos FNR pueden acceder todas las entidades territoriales presentando proyectos de promoción de minería, preservación del medio ambiente y proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo.

El ministro de hacienda plantea tres reformas que considera críticas para el país; señala además que una administración no debe pasar más de tres reformas al inicio de su periodo, por esta razón el gobierno trabajará en las reformas fiscal, salud y regalías.

El tema de las regalías requerirá una reforma constitucional que modifique el uso de esos dineros y que se puedan destinar a educación, salud, programas de riego, vías terciarias, ciencia y tecnología. Dicha reforma parte del principio de que las regalías no pertenecen a las regiones, sino a la Nación, y sus ingresos deben redistribuirse equitativamente a todo el País.

Las regiones que poseen estos recursos naturales deberán entender que estos ingresos pertenecen a todos los ciudadanos; actualmente, estas regalías están avaluadas en \$ 6 Billones, pero esta cifra crecerá con la inflación para que así se conserve su valor en el tiempo.

Cabe mencionar que el cambio en la forma de distribución de las regalías traerá consigo un trastorno socioeconómico en las poblaciones que dependen de estos rubros, los cuales son utilizados en su mayoría para el desarrollo económico, cultural y social de su territorio; ya que este ocupa el renglón mas importante en la forma de adquisición de recursos económicos para su desarrollo.

El gobierno defenderá vehementemente esta iniciativa, señalando que ésta traerá mayor progreso y bienestar a la población en su conjunto; pudiendo destinar estos recursos de manera eficiente a la solución de problemas

estructurales de cada región; pero también se debe tener en cuenta que las regiones del país que tendrán que compartir los ingresos que han recibido por años con el resto del país afectará notablemente su propia economía.

Resalta que el debate sobre regalías oculta la relación existente entre la reforma a la Constitución y el déficit fiscal, déficit que llega al alto nivel del 4.6 por ciento del PIB en 2010, es decir, a una diferencia de 24 billones de pesos entre los recaudos y los gastos del gobierno nacional.

La iniciativa de la centralización a la que aspira el gobierno nacional que le sea facultada por el congreso de la república presenta vacíos legales, se perdería en primera instancia el control parlamentario, dando la facultad de reglamentar al gobierno.

Los dineros por este concepto serán recaudados por el gobierno nacional y en el exterior bajo el control del Banco de la República. Es por esto, que el gobierno podrá utilizar estos recursos para cubrir otros gastos ajenos a ellos, como lo manifestó el Ministro de Hacienda "las regalías deben contribuir al equilibrio fiscal" y que hay que golpear los gastos "chichigüeros", o simplemente lo tomaran para cubrir sus necesidades como vías nacionales y EPS.

Aunque parezca mentira, en 2009 quedaron sin ejecutarse más de 4 billones de pesos de regalías, pero no de los municipios y departamentos productores de hidrocarburos, carbón y níquel (regalías directas), sino de las indirectas del Fondo Nacional de Regalías (FNR) que administra el gobierno a través de Planeación Nacional y que son las destinadas a las entidades territoriales no productoras. Y como la reforma en trámite elimina el FNR, todo lo que allí repose terminará en las arcas del gobierno nacional.

La constitución política define y faculta a los municipios y departamentos, el proyecto de ley se refiere a estos como regiones, este término no está contemplado en la carta magna es en buena medida una ficción, en cuyo nombre el gobierno nacional hará lo que se le venga en gana.

CAPITULO I

1. Proyecto de ley - Distribución de las regalías.

En Colombia, todos los recursos naturales no renovables del suelo y del subsuelo son propiedad del Estado, la Constitución Nacional establece que se deben generar unos pagos a las regiones producto del derecho a explotar dichos recursos.

Las regalías son el pago que realizan las compañías mineras al Estado Colombiano por el derecho a explotar los yacimientos minerales, un recurso natural no renovable, es decir, que se extingue con el transcurso del tiempo.

Estos recursos son entregados por el Estado a los departamentos y municipios a través de dos modalidades que son las regalías directas y las regalías indirectas.

Las regalías directas son aquellas que benefician a los departamentos y a los municipios productores (donde se encuentran los yacimientos minerales) y a los puertos marítimos o fluviales por donde se transporta el mineral o sus productos derivados. Las regalías indirectas son aquellas que benefician a todos los departamentos y municipios del país que no son productores, a través de la presentación de proyectos definidos como prioritarios en el Plan de Desarrollo.

La norma legal vigente precisa que los principales beneficiarios de las regalías son las entidades territoriales donde se genera la explotación de los recursos naturales no renovables. Los municipios deben destinar el 75% y los departamentos el 60% de los recursos de las regalías a la solución de las necesidades básicas insatisfechas, por lo tanto, deben ser utilizadas en proyectos que permitan a más colombianos tener acceso a los servicios de educación, salud, agua potable y alcantarillado y a reducir la mortalidad infantil.

Esta destinación sólo podrá cambiarse cuando las entidades territoriales alcancen las coberturas mínimas en: educación básica 90%, salud para los más pobres 100%, agua potable 70%, alcantarillado 70% y mortalidad infantil 1%.

La expresión “coberturas mínimas” indica el nivel mínimo de servicios con los que la población residente debe contar en los municipios y departamentos beneficiarios de regalías, lo cual no implica que su cubrimiento represente el logro del objetivo deseado, porque se espera que en estos municipios las

coberturas sean muy superiores a los promedios nacionales teniendo en cuenta la disponibilidad de esta fuente adicional de recursos. El Decreto 1747 de 1995 fijó las coberturas mínimas a alcanzar en la entidad territorial para cada uno de los sectores. Sin embargo, la Ley 1151 de 2007 del Plan Nacional de Desarrollo, establece como coberturas mínimas las siguientes:

COBERTURA	META	ENTIDAD RESPONSABLE DE SU CERTIFICACIÓN	OBJETIVO
Mortalidad Infantil	1,6%	DANE	Disminuir la mortalidad de niños que fallecen antes de cumplir un año de edad.
Salud	100%	Ministerio de la Protección Social	Afiliación del 100% de la población pobre al régimen subsidiado.
Educación	100%	Ministerio de Educación Nacional	Acceso al sistema educativo de los niños en edad escolar.
Acueducto	93,5%	Superintendencia de Servicios Públicos	Población urbana y rural con acceso al servicio de agua potable continua y de calidad.
Alcantarillado	89,4%	Superintendencia de Servicios Públicos	Población urbana y rural con acceso a disposición de aguas

			residuales.
--	--	--	-------------

FUENTE: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

Mediante el Decreto 4355 de 2005 se creó la Dirección de Regalías como una instancia de apoyo al Departamento Nacional de Planeación en la determinación de las pautas y requisitos que deben ser cumplidos por las entidades territoriales, tendientes a la adecuada utilización de los recursos del Fondo Nacional de Regalías y de reasignación de regalías y compensaciones pactadas a favor de los departamentos y municipios ajustados tanto a los planes de desarrollo territoriales, como al Plan Nacional de Desarrollo.

La Dirección de Regalías tiene como funciones; coordinar y supervisar las actividades de carácter técnico en el tema de regalías dispuestas al Departamento Nacional de Planeación; dar cumplimiento a las políticas de inversión pública vinculadas al Fondo Nacional de Regalías conforme a lo previsto en la Constitución y en la Ley; evaluar el proceso de programación, priorización y elaboración del proyecto de presupuesto de inversión del Fondo Nacional de Regalías, buscando maximizar la eficiencia y productividad del gasto; adoptar sistemas y mecanismos para el seguimiento, control y vigilancia de la correcta utilización de los recursos y ejecución de los proyectos que se financien o cofinancien con recursos del Fondo Nacional de Regalías, de regalías y compensaciones, entre otras y igualmente dicha Dirección ejerce el control y la vigilancia de la correcta ejecución de los recursos, a través de las interventorias administrativas y financieras.

El Fondo Nacional de Regalías es una cuenta, creada con el remanente de los recursos asignados directamente a los departamentos y municipios productores o a los municipios portuarios.

Cabe resaltar una de las recientes acciones realizada por el Consejo Asesor de Regalías del Fondo Nacional de Regalías donde se aprobaron recursos por \$41.375 millones de pesos para los proyectos presentado por la Dirección de Minas para financiar proyectos de los Distritos Mineros en beneficio de los habitantes de municipios ubicados en 10 departamentos del país.

Se destinaron \$13.300 millones de pesos para el mejoramiento de la productividad y competitividad de la industria minera, \$8. 876 millones de pesos para el incremento del conocimiento geológico del subsuelo y \$19. 199 millones de pesos para el mejoramiento de la infraestructura vial en los distritos.

A futuro, el Gobierno Nacional desea fortalecer la capacidad para dar apoyo completo y efectivo a las entidades territoriales en el uso y manejo apropiado de estos recursos y en el desarrollo de proyectos de inversión.

Adicionalmente, se considera imprescindible la realización de ciertos cambios en la distribución de regalías para que exista mayor equidad, que los beneficios de estos recursos lleguen a los colombianos más necesitados y que los recursos atraídos sean utilizados de una manera más eficaz, produciendo un impacto mucho más positivo en la sociedad a través de las inversiones realizadas.

Las regalías directas benefician a las entidades territoriales en donde se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables (hidrocarburos, carbón, níquel, hierro, cobre, oro, plata, platino, sal, calizas, yesos, arcillas, gravas, minerales radioactivos, minerales metálicos, minerales no metálicos, esmeraldas y demás piedras preciosas), a los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transportan dichos recursos y a los municipios del área de influencia de esos puertos.

Existen además destinaciones específicas de recursos FNR otorgadas por ley en favor de diferentes entidades.

1.1 REPARTO DE LAS REGALÍAS DE HIDROCARBUROS

Entidad	Producción de 0 – 10.000 BPMD*	Producción de 10.000-20.000 BPMD*	Producción superior a 20.000 BPMD*
Departamentos Productores	52.0%	47.5%	47.5%
Municipios o Distritos Productores	32.0%	25.0%	12.5%
Municipios o Distritos Portuarios	8.0%	8.0%	8.0%
Fondo Nacional de Regalías	8.0%	19.5%	32.0%

1.2 REPARTO DE LAS REGALÍAS DE CARBON

Entidad	Mayores de 3 millones de toneladas anuales	Menores de 3 millones de toneladas anuales
Departamentos Productores	42%	45%
Municipios o Distritos Productores	32%	45%
Municipios o Distritos Portuarios	10%	10%
Fondo Nacional de Regalías	16%	-

Ley 141 de 1994, artículos 32, 51 ,52.

Ley 745 del 2002. Art.16,24, 29.

Decreto 1760 del 2003.art.4 y 5.

www.banrep.gov.co/estado

Cartilla "Las Regalías en Colombia".

Departamento Nacional de Planeación,

Bogotá.D.C. Nov. Del 2007.

CAPITULO II

2. VENTAJAS Y DESVENTAJAS POR LA CENTRALIZACION DE LOS RECURSOS

La Constitución Política de 1991, mediante los artículos 356 y 357, asignó nuevos recursos y responsabilidades a los gobiernos regionales para la provisión de bienes públicos locales, reforzando así el proceso de descentralización iniciado en la década de 1980. El artículo 356 de la Constitución definió el Situado Fiscal como un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación –ICN– que sería cedido a los Departamentos, el Distrito Capital, y los Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta. Estos recursos se destinarían a la financiación de la educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y la salud, y aumentarían anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permitiera atender adecuadamente los servicios a los cuales estaba destinado. Según dicho artículo, el 15% de los recursos del Situado Fiscal se distribuiría por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales. El restante 85% se repartiría en forma proporcional al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios de educación y salud, y además, se tendrían en cuenta criterios como el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la entidad territorial.

Por consiguiente, el artículo 357 de la Constitución estipulaba que los municipios tendrían una participación en los ICN, que aumentaría anualmente del 14% de los ICN en 1993 al 22% en el año 2002. La ley indicaría hacia qué áreas de inversión social se dirigirían esos recursos. Los dineros cedidos se repartirían por ley de acuerdo con los siguientes criterios: 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas –NBI– y al nivel relativo de pobreza de la población del municipio; y el restante 40% se asignaría en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa, el progreso en la calidad de vida y de si el municipio tenía menos de cincuenta mil habitantes.

En síntesis, la Ley 715 de 2001 intenta solucionar los problemas derivados de la Ley 60 de 1993, especialmente en los aspectos del aumento excesivo del gasto en las entidades territoriales, la volatilidad de las transferencias y la duplicidad de funciones que se presentaba entre los departamentos y los municipios en la provisión de los bienes públicos locales.

2.1 Formas de descentralización

La descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro; se aplica tanto en organizaciones privadas como públicas con el propósito general de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos. En el caso específico de la

descentralización política, el objetivo principal es la democratización de la gestión local mediante la ampliación de espacios de participación. (DNP, 2002, p. 15 -16)

La descentralización es un concepto general que puede dividirse en distintas formas y tipos. Se ha identificado que los países han explorado las siguientes formas de descentralización; en la transferencia de recursos e instrumentos a las regiones para promover la actividad económica e industrial y establecer límites a la concentración de la misma; en la transferencia de la responsabilidad de la prestación de servicios por parte del Estado, hacia los particulares; en la transferencia a las entidades territoriales, de la capacidad de elección de sus gobernantes y de la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo en el ámbito local y en la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del Gobierno Central, a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y sociales y para la realización de obras públicas. Los mayores esfuerzos descentralistas se concentran usualmente en esta modalidad administrativa, al interior del sector público.

2.2 La Centralización de los Recursos como un Medio para Combatir la Corrupción.

Como resultado del despilfarro, atomización y mal manejo que algunos entes territoriales han incurrido con los recursos provenientes de las regalías, dan pie para que el Estado opte por la centralización como objetivo imperativo para lograr que estos dineros tengan la destinación correcta, pero también existen municipios que han demostrado ser ejemplo de transparencia en el manejo de estos recursos, y se convierten en la contra parte de este proyecto de ley. Frente a lo primero, en el año 2008, la Contraloría General de la República detectó que los excedentes de liquidez se destinaron a la inversión en patrimonios autónomos, en los departamentos de Casanare y Meta y los municipios de Villavicencio, Castilla la Nueva alcanzando un valor total de \$261.562 millones, de los cuales \$212.601 corresponden a regalías, \$20.675 a recursos del Sistema General de Participaciones y \$28.286 a otro tipo de recursos.

En 2009, según el Departamento Nacional de Planeación, la Guajira, tercer beneficiario de los recursos generados por regalías, no cumple con las coberturas mínimas en agua potable, saneamiento básico y mortalidad infantil. Las tasas de cobertura en agua potable y alcantarillado son las más bajas si se comparan con Arauca, Casanare, Meta y Huila (51,64% y 38,96%). La explicación a este hecho radica en malos manejos y despilfarro de estos

recursos que en 2008 y 2009 se evidenciaron en demoras en los trabajos generando sobrecostos y suscripción de contratos sin licencias.

Por otra parte y frente a lo segundo, recientemente cinco municipios llaneros se constituyeron en buen ejemplo del manejo de las regalías: Yopal y Maní (Casanare), Acacías (Meta), Aipe (Huila) y Purificación (Tolima).

En una lectura sobre la corrupción y malos manejos hay que visibilizar la responsabilidad de los órganos de control y advertir, también, que los mecanismos de Control en manos de la Procuraduría General de la Nación, de la Contraloría General y las territoriales han fracasado en muchos departamentos y municipios del país. De ahí que esto no es un tema de responsabilidad exclusiva de los gobernantes locales.

Por consiguiente, vale la pena preguntarse si “centralizar los recursos” es la alternativa, cuando el fenómeno de la corrupción no es exclusivo de los gobiernos supranacionales y, por el contrario, se ha demostrado que es una práctica extendida y también demostrada en el gobierno central. De igual forma, ¿centralizar los recursos garantizaría que estos se inviertan en proyectos de impacto regional?, no hay que olvidar que en el período 2005-2010, no se permitió de parte del gobierno central que las entidades territoriales invirtieran \$3 billones de las regalías, de estos, \$1,3 billones se incorporaron en el presupuesto nacional del 2009, con destino a los consejos comunales, el Ministerio de Transporte y el Medio Ambiente.

En síntesis, la descentralización, en todos sus ámbitos política, fiscal y administrativa, ha sido un proceso que ha significado entre otras cosas, retos y transformaciones en la gestión de lo que es público, y como proceso ha tenido avances y fallas; como proceso significa que se construye y cuando algunas cosas no van bien la solución no es recentralizar, retroceder lo andado, es más bien buscar caminos y soluciones integrales que definitivamente trascienden una reforma a las regalías. ¿Centralizar para garantizar la distribución equitativa de los recursos de regalías?

Ante la propuesta de “esa mermelada hay que repartirla en toda la tostada nacional con un principio de equidad”¹, como afirmó recientemente el ministro de hacienda, es innegable avalar este argumento, sobre todo si se tiene en cuenta que las brechas del desarrollo en Colombia se abren cada vez más, cómo bien lo afirma Amilkar Acosta en su más reciente artículo: “Colombia es el país de las desigualdades. Hace muchos años alguien afirmó que Colombia padecía de hemiplejía, afección esta que paraliza la mitad del cuerpo, y no le faltaba razón dadas las grandes asimetrías que han caracterizado su desarrollo económico y social, a tal punto que se ha llegado a hablar de dos Colombias, la

¹ Amilkar D. Acosta M: “EL DESARROLLO DESIGUAL”, Renovación magisterial, Agosto de 2010. pág, 1

una que concentra sus avances y su progreso y la otra sumida en el atraso y en la postración”².

Nuevamente hay que apelar a la historia reciente, los recursos de los municipios y departamentos han sufrido dos recortes importantes: el acto legislativo 01 de 2001 y el acto legislativo 04 de 2007, ambos han significado menores transferencias para los sectores salud y educación, por ende menor capacidad financiera en municipios y departamentos para cumplir metas sociales y ampliar coberturas en dichos sectores. Estos recortes a las transferencias no resolvieron el déficit fiscal y contrastan con las importantes pérdidas sociales que con seguridad ayudaron a ampliar las inequidades regionales.

¿Qué inquietudes surgen en la sociedad frente al tema en discusión?, se puede precisar las siguientes:

El impacto tendrá un nuevo golpe a los recursos de municipios y departamentos que reciben regalías, que en todo caso, en general no se caracterizan por contar con los más altos índices de desarrollo.

Frente a esto:

¿Qué recursos tendrá la Guajira, luego del recorte a las transferencias y una disminución de los recursos de regalías, para implementar propuestas que le permitan atender al 65% de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas?

¿Para reasignarlas a quién?

¿Con qué criterios?

¿Qué impacto tendrá en la población de Barrancabermeja una disminución del 11% en los recursos que reciben de regalías y que según el Alcalde Carlos Contreras son destinados a inversiones vitales para el desarrollo del municipio?

¿Por qué no pensar en propuestas que han realizado analistas sobre el tema y versan sobre acciones que permitan al gobierno incrementar sus recursos a través de una mayor renta de sus recursos naturales?

Las inequidades regionales no se resuelven “tapando un hueco y abriendo otro”, esto requiere de medidas integrales y políticas estructurales que apunten a la consecución del desarrollo, las cuales son impensables si la política económica no complementa la lógica sectorial –que tanto ha favorecido al sector financiero- con la mirada territorial; son impensables si no se habla de

² Ibíd pág, 1

una política de relocalización industrial, si no se habla de aprovechar las potencialidades de los territorios.

2.3. ¿Centralizar para garantizar estabilidad fiscal?

Finalmente, pese al buen desempeño del conjunto de las administraciones municipales en materia fiscal, que según Fedesarrollo "...las principales fuentes de recursos de los territorios muestran que el sector público colombiano tuvo la capacidad de generar los recursos para financiar el alto nivel de gasto que demandó el proceso de autonomía territorial.

La descentralización no generó pereza fiscal y, por el contrario, en los últimos cuatro años se encuentra que los ingresos corrientes fueron más dinámicos que las mismas transferencias, si bien se encuentran importantes diferencias cuando se analiza cada nivel territorial por separado.

Los ingresos territoriales en Colombia son 3,5% del PIB, cifra muy alta si se la compara con la de otros países de la región"³, la propuesta Nacional para resolver su déficit fiscal y cada vez menor gestión de sus finanzas es castigar a municipios y departamentos. Cabe recordar, que con el argumento de sanear las finanzas públicas, se recortaron las transferencias, sin embargo, éstas siguen igual.

El recorte del 2001 –según el Banco de la República- generó ahorro entre 2002 – 2005 de tan sólo 0,45% promedio anual, acumulando en los cuatro años un ahorro de 1,8%. Mientras las administraciones municipales han mejorado en el manejo de sus finanzas, pese a los recortes presupuestales, el gobierno central continua incrementando el gasto con el esperado impacto sobre el déficit.

Sin duda, al fomentar un esquema de ahorro, es sano y necesario pero ante la incertidumbre de un posible auge minero energético que de darse, es claro que se requieren además medidas que eviten la enfermedad holandesa, ¿no son más contundentes acciones y estrategias de austeridad y disciplina fiscal?

Cabe recordar que las regalías son una compensación a las regiones afectadas con la extracción de los recursos naturales y no una bolsa de recursos alternativos para compensar el hueco fiscal de la nación.

³ Juan Gonzalo Zapata: "Las finanzas territoriales en Colombia". En: Colombia 2010-2014: propuestas de política pública" FEDESARROLLO. 2010 Pág. 82

Finalmente, desde el acto legislativo 01 de 2001, se insiste en indilgar la responsabilidad de los desajustes fiscales al proceso de descentralización en Colombia.

2.4 Ventajas y Desventajas de los sistemas descentralizados

A efectos de la Descentralización, se presenta en la siguiente tabla un paralelo con las principales desventajas de los sistemas descentralizados. Administrativa bajo la modalidad de devolución.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
1. El nivel central puede dedicarse a cumplir mejor y con mayor efectividad actividades más acordes con su rol en la sociedad, tales como el manejo macroeconómico.	1. Dificultades fiscales macroeconómicas, lo que acarrearía delegar fuentes de ingreso en niveles subnacionales de gobierno.
2. La administración descentralizada puede reducir costos administrativos y burocráticos.	2. Los problemas que todo período de transición implica debido a la presencia nula o incipiente de institucionalidad.
3. Los bienes colectivos y los servicios públicos, como necesidades de una comunidad de acuerdo al consumo local, se atienden mejor si se toman en cuenta las particularidades de los subniveles.	3. La falta de capacitación de muchas de las autoridades locales que tendrían luego la responsabilidad de llevar el proceso adelante.
4. El gobierno descentralizado sería más responsable frente a sus ciudadanos, debido al control directo que éstos pueden ejercer sobre aquel.	4. La falta de coordinación y la presencia de externalidades puede justificar la intervención de una identidad superior que tome decisiones.
5. Se incentiva la práctica de la democracia participativa y directa.	5. Si la producción de ciertos bienes colectivos y servicios públicos tienen economías de escala, convendría un manejo centralizado que permita obtener la escala técnicamente

	óptima.
6. Se introducen elementos competitivos en la provisión de bienes colectivos y servicios públicos entre jurisdicciones, lo que puede promover una mayor eficiencia y calidad de los mismos.	6. La equidad es otro factor que aconseja un gasto centralizado. Se recomienda que la función distributiva esté a cargo del gobierno central, por los problemas que pueden surgir, tales como las inmigraciones ineficientes, producto de las diferencias entre los distintos programas sociales implantados en las diversas localidades.

Tabla 1. Ventajas y Desventajas de la Descentralización

(Castro, 2001, p. 36)

Los factores mencionados como desventajas en la Tabla 1 podrían considerarse como puntuales sin consecuencias estructurales para un proceso descentralizador, ó simplemente deficiencias que en cualquier proceso de cambio pueden surgir (externalidades, falta de coordinación, falta de capacitación). Esta característica hace que su peso no sea tan preponderante a la hora de evaluar beneficios. Con respecto a las economías de escala, no siempre la escala óptima se encuentra en el nivel macro (debido a las economías de escala) sin olvidar las consecuencias que puede tener una excesiva concentración de funciones para la eficiencia en las decisiones y en la producción de bienes y servicios.

CAPITULO III

3. MECANISMOS DE CENTRALIZACION

La Constitución de 1991 en el artículo 332, dispuso que el Estado es el propietario de los recursos naturales no renovables. Entendiéndose por Estado como “un conglomerado social, político y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio, sometido a una autoridad que se ejerce a través de sus propios órganos”. Pero casi todos los habitantes asumimos que el Estado es Nación y que la Nación somos todos.

En efecto la intensión manifestada por el actual gobierno de reformar la ley 756 de 2002, Ley de Regalías, con el fin de centralizarlas, ha llevado a múltiples expresiones en su contra, con criterios de inconstitucionalidad, argumentando

que es un derecho constitucional de las entidades territoriales por ser propietarias de los recursos naturales no renovables allí explotados.

El Abogado Danny Villamizar Meneses, candidato a Magister en “Derecho en Recursos Naturales”, en su tesis “Aspectos jurídicos del sistema de Regalías Directas frente al principio de igualdad de las entidades territoriales”⁴, abordó el tema de la centralización de regalías con mucha propiedad, dejando claro que, cuando los Constituyentes en el último inciso del artículo 360 rezaron: “Los departamentos y municipios 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 los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones”, no se referían a otorgarle o reconocerle un derecho de propiedad a las entidades territoriales del Estado sobre el recurso natural no renovable, ni tampoco sobre los beneficios que de la extracción de los mismos se deriven; sino que el derecho otorgado fue a participar en las regalías, esto es, a recibir un porcentaje que el Estado le cede como titular de una contraprestación económica que le ha sido pagada por los encargados de extraer el recurso natural.

Por consiguiente, la persistencia en la propiedad estatal de las regalías se deriva de que el Estado reconoce los costos de transacción como producto de la indebida utilización de los recursos de regalías por parte de los entes territoriales. Esto último es lo que determina para las regalías el carácter de renta con destinación específica, puesto que al no ser consideradas como propiedad de las entidades territoriales sino del Estado, el legislador puede distribuirlas y señalar su destinación, por tratarse de fuentes exógenas de financiamiento.

Igualmente, fue prioridad de la Asamblea Nacional, profundizar las estrategias descentralizadoras, hasta alcanzar, el audaz y coherente estatuto de autonomía regional y local que el País reclama, y para lograrlo, debemos entender que la base principal deben ser los recursos económicos. Sin ellos, es muy difícil que se pueda cumplir con la misión que le corresponde a una entidad regional.

Por otra parte otros consideran necesaria la reforma, porque la actual ley de regalías “supuestamente” vulnera el principio de igualdad de la mayoría de los entes territoriales del Estado, a raíz de la inequidad en su distribución, ya que el 80% de éstas las disfrutan solamente 4 departamentos (Casanare, Meta, Huila y Arauca), con baja concentración de habitantes (5% de la población), correspondiéndoles una asignación per cápita 5 veces superior al promedio

⁴ Danny Alirio Villamizar Meneses, Aspectos Jurídicos del sistema de Regalías, Temas Socio – Jurídicos , 2007, VOLUMEN 25 , No. 53.

nacional, debido a la falta de un sistema de compensación articulado. Sin embargo, estas cifras son ciertas si se analizan únicamente las regalías directas que le son giradas a los municipios y departamentos productores; empero, cuando se integran las indirectas, administradas a través del Fondo Nacional de Regalías por Planeación Nacional, este porcentaje baja al 44%, presentándose una mejor participación de los demás entes territoriales.

De igual manera Villamizar Meneses concluye que la actual distribución de las regalías no es inconstitucional, ya que el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución, es individual y ante la ley (garantizándole a la persona recibir igual protección y trato de las autoridades), y no aplicable a los entes territoriales. Sobre la prevalencia del interés general que ordena la Constitución en su artículo primero, también concluye que no se vulnera, ya que los recursos de regalías no se posan en algún individuo en particular; y que en consecuencia, cuando la Asamblea Nacional Constituyente estableció derechos de participación en las regalías de las entidades territoriales productoras, fijó un derecho de tal entidad, que se hace prevalecer sobre el interés particular.

En otras palabras, la actual distribución de regalías y la intensión del gobierno nacional de centralizar su manejo, es constitucional; por lo cual, le corresponde a los legisladores de los departamentos productores de petróleo, carbón y oro, hacer todos los esfuerzos posibles en el Congreso de la República en aras de defender la descentralización en este tema, argumentando el trastorno económico que se causaría a la sociedad de los territorios donde se exploten sus recursos naturales.

De acuerdo a la anterior idea, podemos manifestar que la intención del Estado tiene sus factores positivos pero a su vez son mas las incidencias negativas, ya que en estas regiones su base económica depende en su gran mayoría de la explotación y el recurso de regalías, ya que con su explotación se genera empleo para la población y con las regalías se mejora su calidad vida, ya que estas están destinadas al mejoramiento de aspecto de política social; si llegaran a cambiar estas circunstancias cambiara de manera drástica el ritmo y el nivel de vida de gran parte de la población nacional.

También se debe tener en cuenta que los demás territorios nacionales cuentan con sus propios recursos para su gasto público y desarrollo económicos, social y cultural. Por lo cual no podríamos decir que tomaríamos recursos de estos para suplir las necesidades de otros.

La solución no está en centralizar los recursos de las regalías, esta en el control de la inversión de estas por parte de los entes como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la Nación, que están amparadas por la constitución para realizar controles en las diferentes etapas del gasto publico e inclusive un control anterior a la contratación, esto lo puede

logran atreves de sus entidades delegatarias en cada ente territorial, con esta vigilancia se podría lograr una optimización de los recursos públicos que se reflejaran en la educación y salud de los estratos 1, 2 y 3.

Si la centralización de regalías podría traer graves problemas a la hora de definir el monto presupuestal al que tiene derecho cada ente, dejando que los representantes al congreso sean los encargados de canalizar las fuerzas políticas para logran que sus entes tengan participación en la distribución de dicho rublo, generando así el aumento en la politiquería o la corrupción. Que puede pasar por ejemplo en el departamento del Quindío donde solo se tiene un senador y dos representantes de cámara, no todos los entes tienen la misma representación en el Congreso de la República.

0

Bibliografía

Artículos.

1. Acosta M Amylkar D. "EL DESARROLLO DESIGUAL", Renovación magisterial Agosto 25 de 2010
2. Cartilla "Las Regalías en Colombia". Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.D.C. Noviembre de 2007
3. Villamizar Meneses Danny Alirio, Aspectos Jurídicos del sistema de Regalías, Temas Socio – Jurídicos , 2007, VOLUMEN 25 , No. 53.
4. Zapata Juan Gonzalo, "Las finanzas territoriales en Colombia", En: Colombia 2010-2014: propuestas de política pública" FEDESARROLLO. 2010

Normas.

1. Ley 60 de 1993
2. Ley 141 de 1994
3. Ley 715 de 2001
4. Ley 745 del 2002
5. Ley 1151 de 2007 del Plan Nacional de Desarrollo
6. Decreto 1747 de 1995
7. Decreto 1760 del 2003
8. Decreto 4355 de 2005
9. Acto legislativo 01 de 2001
10. Acto legislativo 04 de 2007