

Notas Fiscales

**Tres Complementos Institucionales
para el Sistema General de Regalias**

Daniel Aldana

No. 16, Febrero 2012



Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección General de Política Macroeconómica
Centro de Estudios Fiscales

Notas Fiscales, 2012
ISSN 2027-8365

Febrero, 2012

2012, Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Dirección General de Política Macroeconómica
Centro de Estudios Fiscales
Cra 8 no. 6C-38
Bogotá, D.C., Colombia
Tel: 3811700 ext. 3361
indipolmacro@minhacienda.gov.co
<http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/CentroEstudios/publicaciones/notas>

TRES COMPLEMENTOS INSTITUCIONALES PARA EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS*

Daniel Aldana¹

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de este documento es explicar cuáles son los arreglos institucionales necesarios bajo el nuevo Sistema General de Regalías (SGR) que contribuyan a una destinación efectiva de los recursos provenientes de regalías, en la búsqueda de un desarrollo regional sostenible. Para cumplir con este fin, son necesarios convenios institucionales para la estructuración y gerencia de megaproyectos, que incluyan la posibilidad de contratación de estudios y diseños más sofisticados, y la profundización en los mecanismos para su financiación. Se estima un periodo máximo de 42 meses para consolidar el proyecto, que incluye el proceso que va desde la idea del megaproyecto hasta el inicio de la obra. Además, se requiere la conformación del órgano colegiado de Ciencia Tecnología e Innovación (CT&I) como uno de los comités temáticos de inversión prioritaria de las regalías. Se plantean varias alternativas para determinar la estructura jurídica del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCT&I), todas conducentes a la consolidación de un organismo articulado a nivel central y regional que desarrolle megaproyectos, analizando la demanda de las regiones, y cumpliendo un rol de formulador y evaluador de la política nacional de CT&I. Por último, es necesaria una unidad que lidere el monitoreo, seguimiento, control y evaluación (MSCE) del SGR, en línea con los principios de buen gobierno, y que cuente con acceso a un sistema de ejecución e información presupuestal desarrollado.

Boletín No. 16

Códigos JEL: E62 / H27 / H76

Palabras Claves: Sistema General de Regalías, desarrollo regional, recursos naturales

ABSTRACT

This study seeks to explain the institutional arrangements needed under the new General Royalty System (SGR)*, to foster the effective use of royalty resources, in pursuit of regional sustainable development. Attaining this goal entails institutional agreements for the implementation and management of mega projects that encompass the completion of sophisticated studies and designs, as well as an in-depth look into financial mechanisms. It is estimated that a period of maximum 42 months is required to consolidate the mega projects, which covers the process starting with their original idea all the way to the outset of their physical-building stage. Moreover, the creation of an inter-institutional Science, Technology, and Innovation (CT&I) organism is needed, to act as a thematic committee on the prioritized investment of royalties. Several

* El presente estudio fue realizado por la firma de consultoría gerencial para el desarrollo - B.O.T. - bajo la dirección de Daniel Aldana y con la participación del consultor Luis Fernando Cepeda. Agradecemos el apoyo y la activa participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cabeza del Sr. Ministro Juan Carlos Echeverry, a la Dirección de Regalías del DNP en cabeza de su Directora Amparo García y a la Dirección de Desarrollo Empresarial del DNP en cabeza de su Director Álvaro Balcazar y su Subdirectora Ana Paola Gómez.

¹ Socio Director B.O.T Concesiones de Gerencia

alternatives are considered for the legal structure of the Science, Technology, and Innovation Fund (FCT&I). All of them point out to the creation of an articulated organism, at the central and regional levels, that develops mega projects based on regional demands, and formulates and evaluates the national CT&I policy. Finally, also necessary is the establishment of a leading unit to monitor, oversee, control, and evaluate (MSCE) the SGR, in line with good governance principles, and with access to the implemented system of budget execution and information.

Bulletin No. 16

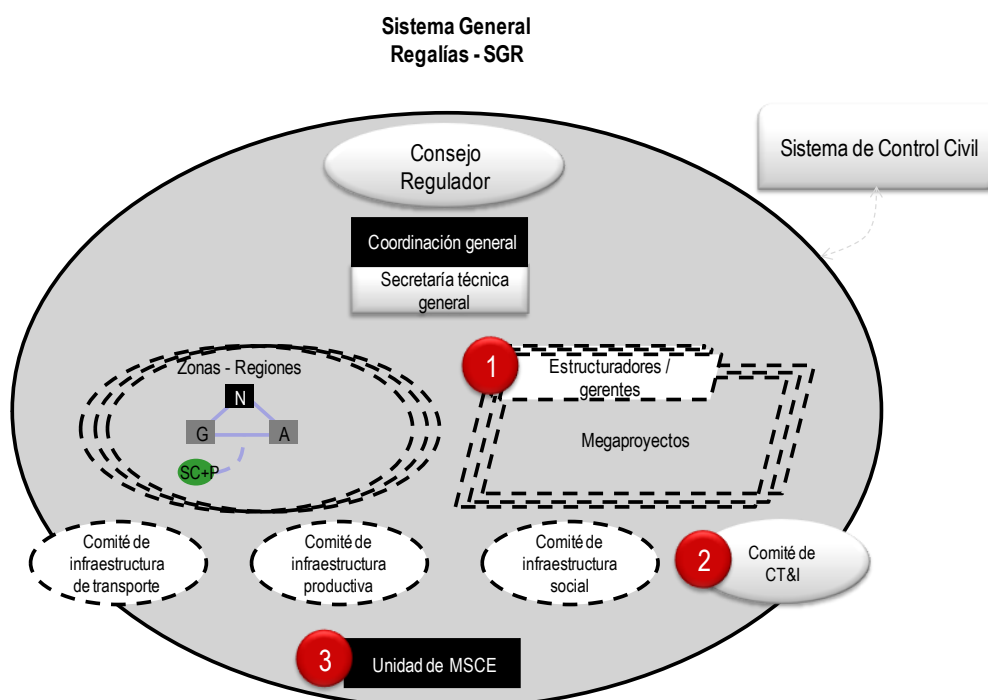
JEL Codes: E62 / H27 / H76

Key words: General Royalty System, regional development, natural resources

Introducción

El Acto Legislativo 05 de 2011, que modifica el esquema bajo el cual se asignan y ejecutan los recursos de regalías del país, creó el nuevo Sistema General de Regalías (SGR). En el marco del mismo se deberán articular y coordinar un arreglo de instituciones del orden nacional y territorial en torno a la fuente de recursos provenientes de las regalías, para poder cumplir con el propósito de lograr un efectivo y sostenible desarrollo regional. En este documento, se describirán las bases de tres complementos institucionales que se consideran de la mayor importancia para el cumplimiento de este propósito: 1. un arreglo institucional para la estructuración y gerencia de megaproyectos, 2) la estructuración del órgano colegiado de CT&I como uno de los comités temáticos de inversión prioritaria de las regalías,² y 3) una unidad que lidere el monitoreo, seguimiento, control y evaluación (MSCE) del SGR (ver Gráfico 1).

Gráfico 1- Arreglo institucional del Sistema General de Regalías



Fuente: entrevistas con Viceministro General de HCP, DDE-DNP; análisis B.O.T.

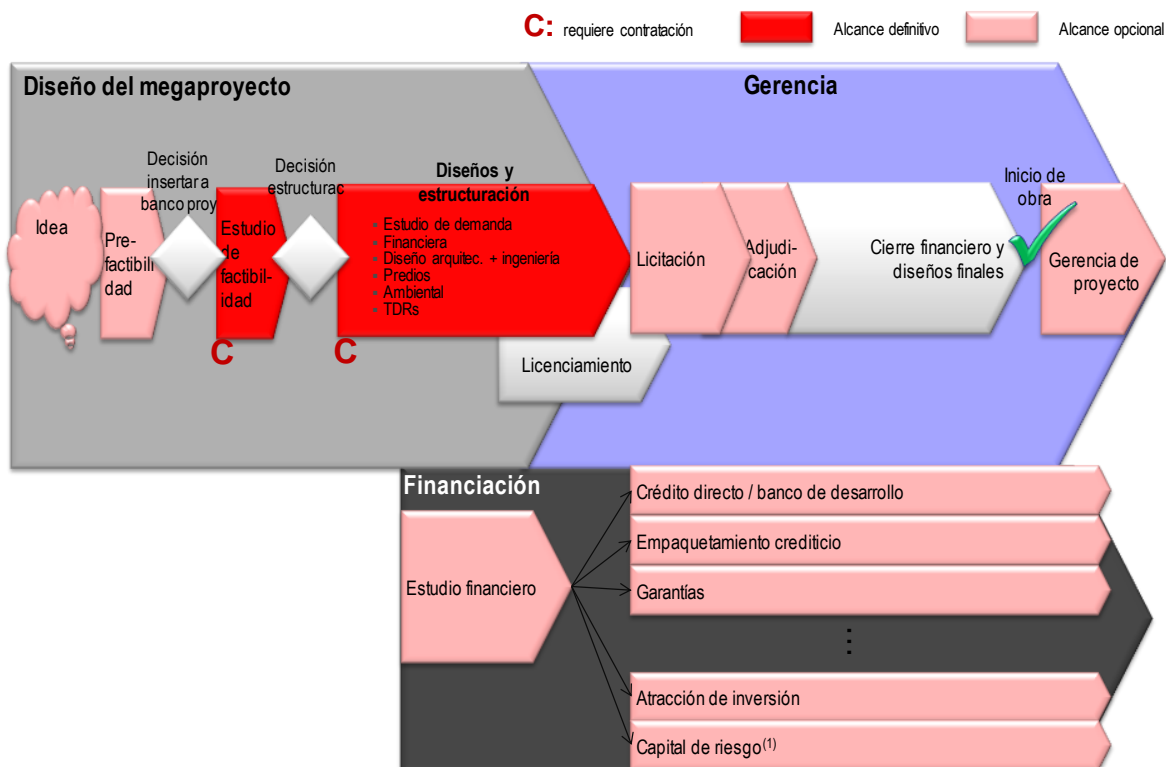
I. Propuesta para el arreglo institucional de estructuración, financiación y gerencia de proyectos

Los recursos de regalías en su mayoría han sido utilizados para financiar pequeños proyectos de alcance local. Para que el Acto Legislativo 05 de 2011 que crea el Sistema General de Regalías (SGR) cumpla el propósito de generar un efectivo desarrollo regional es fundamental que la mayor parte de los recursos se destinen a la

² Este es el único comité temático creado por el Acto Legislativo 05 de 2011; la creación de los demás propuestos en la Gráfico, como el de infraestructura para el transporte, o como el infraestructura social, dependerán del Consejo Regulador.

financiación de importantes megaproyectos de impacto regional³, los cuales han estado ampliamente ausentes en la historia del país. Pero la implementación de megaproyectos (especialmente aquellos de infraestructura) es compleja y requiere unos sofisticados y juiciosos procesos de diseño, financiación y gerencia (ver Gráfico 2).

Gráfico 2- Necesidades del SGR alrededor del diseño, financiación y gerencia de megaproyectos



(1) Útiles sobre todo para programas de CT&I.

Fuente: entrevistas con Viceministro General de HCP, DDE-DNP; análisis B.O.T.

El diseño de un megaproyecto inicia por la idea que, para el caso del SGR, debería provenir bien sea de los actores regionales o por parte de la nación pero con interés de impacto regional. Es al nivel de idea en donde se quedan la mayoría de los planes estratégicos construidos por instituciones como las Comisiones Regionales de Competitividad,⁴ pues generalmente carecen de estudios de prefactibilidad.⁵ La decisión de algún órgano decisorio debe en este momento aprobar la contratación de estudios de diseños y estructuración más sofisticados que incluyan estimaciones de la demanda con fuentes primarias, estructuración financiera del proyecto, diseños arquitectónicos y de ingeniería, estudios detallados de precios, y estudios ambientales, entre otros. Todos los anteriores sientan las bases para la formulación de términos de referencia y para iniciar los procesos de obtención de licencias. Estos tipos de estudios tiene un costo que puede alcanzar el 10-15% de la construcción del proyecto, pero lo costoso en realidad es no realizarlos por cuanto permiten mitigar los altos riesgos inherentes a cualquier proyecto de ingeniería de grandes dimensiones.

³ Para efectos de este documento, entiéndase regional como la suma de dos o varios departamentos.

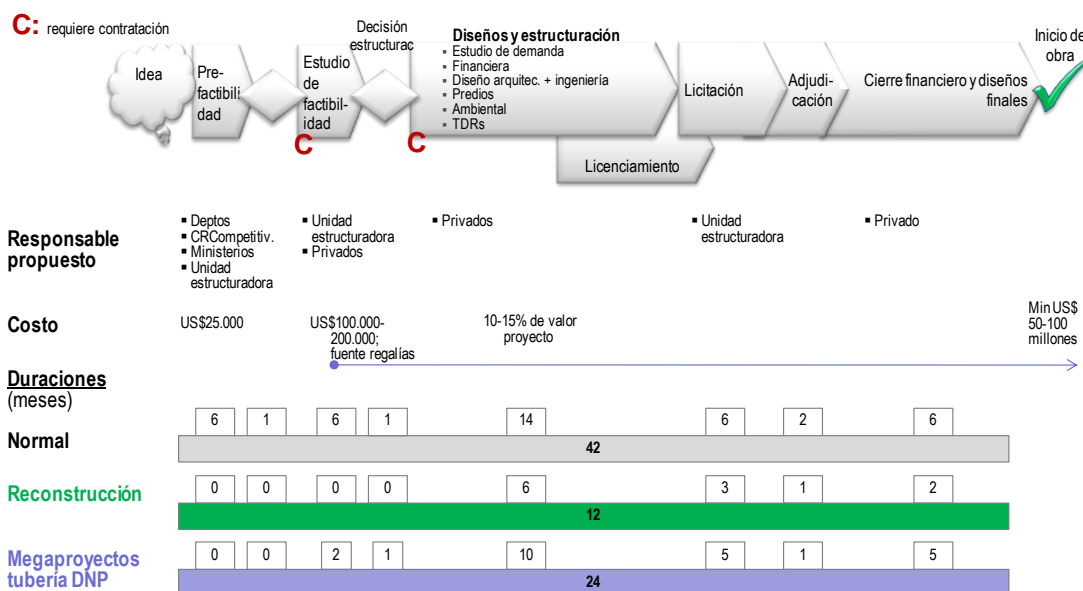
⁴ Para efectos de este documento son mal llamadas "regionales" pues en realidad tienen alcance departamental.

⁵ Los estudios de prefactibilidad deben incluir análisis como ejercicios preliminares de estimación de demanda basados en fuentes secundarias, estimaciones de presupuesto requerido, y diseños generales de los componentes y metas del proyecto.

Paralelo a la etapa de diseño, es ideal la adecuada profundización del diseño de la financiación. El estudio financiero podrá recomendar y concretar diversos tipos de mecanismos de contratación que pueden incluir dependiendo del tipo de proyecto, esquemas como la financiación de alguna proporción de la inversión requerida con crédito directo bien sea de un banco privado o un banco de desarrollo, la elaboración de algún tipo de empaquetamiento crediticio por ejemplo a través de la suscripción de créditos sindicados o la agrupación de varios entes territoriales para la obtención de un crédito, la obtención de garantías públicas, la atracción de inversionistas privados en alianzas público-privadas, y aún la incorporación de capital de riesgo. La buena ejecución de las dos etapas anteriores sienta las bases para una óptima gerencia del megaproyecto. La gerencia incluye la licitación y adjudicación del proyecto, la verificación del cierre del proyecto y la realización de los diseños finales para que la responsabilidad sobre la veracidad de los mismos sea asumida por la parte contratista, y finalmente tras el inicio de obra, la gerencia del proyecto que permite, con los informes de interventoría, ir aprobando los desembolsos y más importante aún, apoyar la toma de decisiones para la solución de los problemas de diferente índole que en todo proyecto de gran envergadura se van encontrando.

Desde la idea hasta el inicio de obra, es razonable pensar en duraciones del orden de los 42 meses (ver Gráfico3). Proyectos de reconstrucción en donde por ejemplo no son necesarios los estudios de predios o ambientales, pueden tener una duración mucho menor. Algunos proyectos ya concebidos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y que tienen avanzados sus estudios de prefactibilidad, o de estructuración financiera, podrían iniciar obra en tiempos de alrededor de 24 meses.

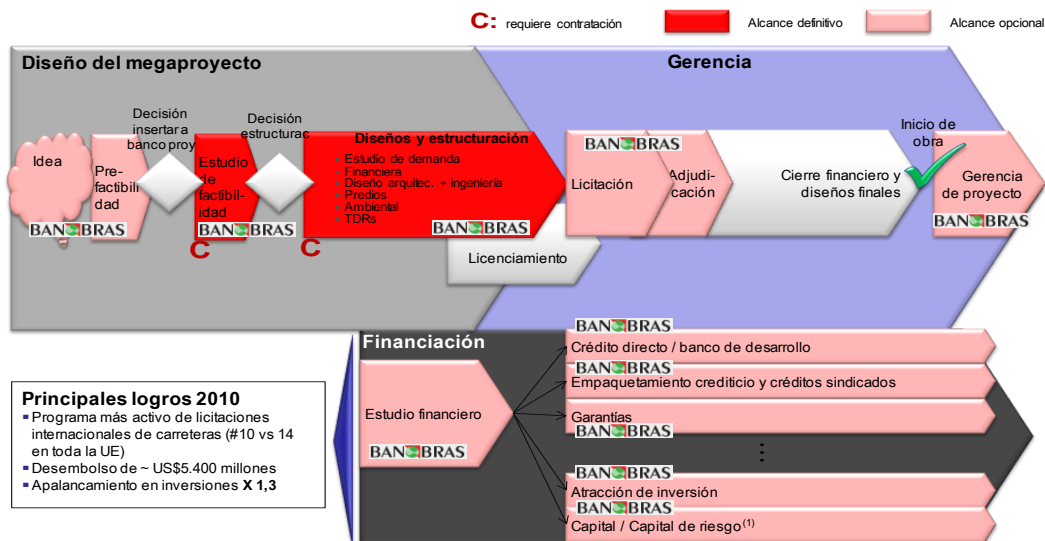
Gráfico 3- Duración típica de la implementación de megaproyectos



Fuente: entrevistas con Viceministro General de HCP; tomado de varias presentaciones y documentos gerenciales producidos por la firma B.O.T.

Como insumo para el diseño del arreglo institucional para la estructuración y gerencia de megaproyectos se estudió a nivel internacional el caso de Banobras en Méjico (ver Gráfico 4). Banobras, participa directamente en cada una de las etapas y procesos de diseño, financiación y gerencia. Al hacerlo alcanzó en 2010 logros significativos como el de ejecutar uno de los programas más activos de licitaciones internacionales de carreteras, con 10 carreteras (10 vs 14 en toda la UE), desembolsar alrededor de US\$5.400 millones (similar al monto esperado de regalías anuales en el 2020), y apalancar las inversiones públicas 1,3 veces con recursos de los privados.

Gráfico 4- El ejemplo de BANOBRAS en Méjico – banca de desarrollo integral



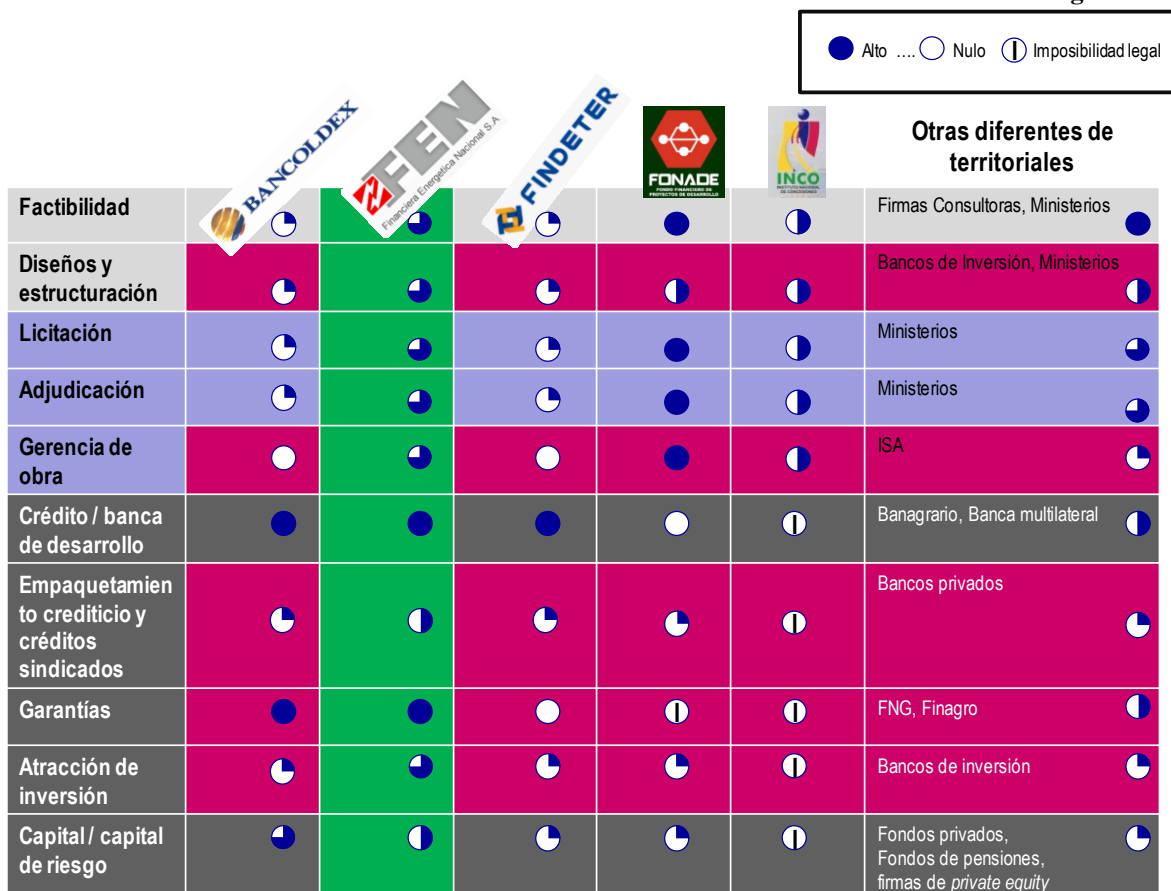
(1) Útiles para programas de CT&I.

Fuente: CIDE (2010); Banobras (2010); entrevistas con DDE-DNP; análisis B.O.T.

Así mismo, se estudió la experiencia de cinco entidades nacionales – Bancoldex, FEN, Findeter, Fonade, e Inco – en el desarrollo de las mismas actividades (ver Gráfico 5). Bancoldex cuenta con amplia experiencia en el otorgamiento de créditos de fomento al desarrollo, garantías y la constitución de fondos de capital de riesgo, pero baja experiencia en los demás temas de diseño y gerencia de megaproyectos. La FEN tiene curiosamente amplia experiencia en cada tipo de actividad siendo las menos realizadas las de financiamiento y capital de riesgo. Findeter tiene amplia experiencia en el otorgamiento de créditos de fomento al desarrollo, pero baja en las demás. Fonade por su parte, tiene amplia experiencia tanto en las actividades de diseño y gerencia - a pesar de que debe desarrollar mejor los procesos y metodologías para la estructuración de megaproyectos, y no tiene mayor experiencia en las actividades de financiación. El INCO, por su parte, tiene como objetivo misional tanto los procesos de diseño como de gerencia, pero ha enfrentado numerosos líos contractuales, sobretiempos y sobrecostos en los proyectos que ejecuta por lo cual las calificaciones otorgadas en la calidad de su experiencia son calificadas cuando mucho como medias.⁶ La revisión de los antecedentes nacionales permite identificar con claridad la necesidad de complementar y fortalecer las capacidades institucionales para el diseño y estructuración de megaproyectos, así como la mayoría de servicios de financiación que permitan apalancar los recursos públicos por parte de privados.

⁶ Tan es así, que el gobierno nacional tiene en curso el estudio para la liquidación del INCO y la creación de la nueva agencia de infraestructura.

Gráfico 5- Antecedentes nacionales en relación con servicios de banca de desarrollo integral



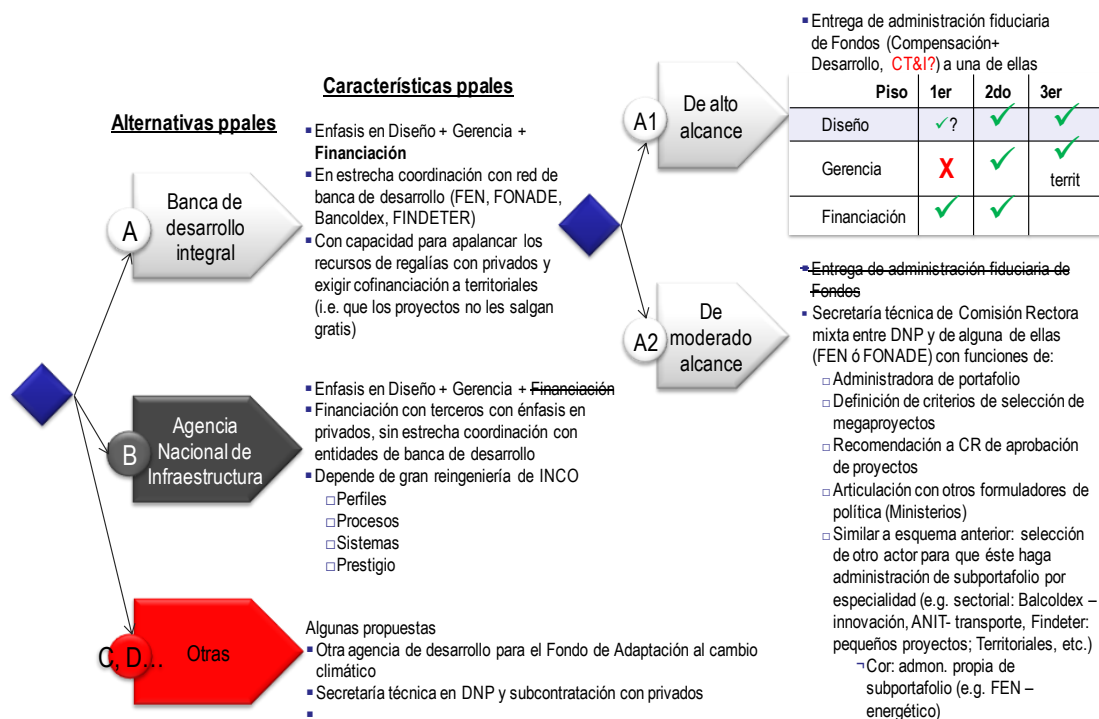
Fuente: reuniones con FEN, FONADE, BancoldeX; INCO; revisión normativa de las entidades; DDE-DNP; análisis B.O.T.

Para fortalecer dichas capacidades se estudiaron tres alternativas principales (ver Gráfico 6). La primera (A), consiste en la consolidación de una banca de desarrollo integral, al estilo Banobras de México. La segunda (B) consiste en la creación de una agencia nacional de infraestructura que integre todos los grandes megaproyectos de infraestructura de cualquier tipo, no solo de transporte, pero que no entre en las actividades de proveer financiación. En un tercer bloque (C) se mencionan mas no se estudiaron con profundidad otras alternativas como la creación de una agencia de desarrollo para el cambio climático o la tercerización de todos los procesos con contratación desde una secretaría técnica en el DNP.

La alternativa de banca de desarrollo podría realizarse bajo un esquema de alto alcance o bajo otro de moderado alcance. En el de alto alcance (A1) se entregaría la administración fiduciaria de los fondos del SGR a una entidad, por ejemplo la FEN, al estilo de Banobras. Esta a su vez subcontrataría al estilo de entidad de segundo o tercer piso tanto el diseño, como la gerencia de los proyectos. Ella misma podría otorgar financiación a los megaproyectos o acordar la financiación por parte de otras entidades. De otro lado, con el esquema de moderado alcance (A2) no se entregaría la administración fiduciaria a una sola entidad, pero una de ellas sí entraría a reforzar la secretaría técnica de la Comisión Rectora (o Consejo Regulador) del SGR. Esta entidad estaría encargada de la administración del portafolio de megaproyectos, apoyaría la definición de

criterios de selección, recomendaría a los órganos decisorios (Comisión Rectora u órganos colegiados regionales) la aprobación de la financiación de proyectos, se encargaría de la articulación con los ministerios, y se encargaría de la selección de otro actor (Bancoldex, INCO, las mismas territoriales, u otro entre una amplia red pública y privada) para que realice el diseño, la financiación y la gerencia de los megaproyectos.

Gráfico 6- Grandes alternativas para el arreglo institucional de gestión de megaproyectos del SGR



Fuente: análisis B.O.T.

La selección de una alternativa como la de alto alcance es controversial y requiere un alto grado de consenso entre los directivos de las entidades públicas de variados sectores, lo cual se ve como poco probable. La recomendación, es avanzar en la dirección más moderada de la alternativa A y para ello seleccionar a FONADE, entidad vista con mejores ojos por parte de varios líderes del gobierno⁷ para asumir dicho liderazgo. Para avanzar en dicha dirección se requeriría ejecutar un proyecto de fortalecimiento de FONADE con dos grandes componentes: 1) la cooperación técnica por parte de una entidad multilateral para proveer las mejores prácticas que le hacen falta a la entidad en el diseño y estructuración de megaproyectos⁸, y 2) la reestructuración de la entidad.

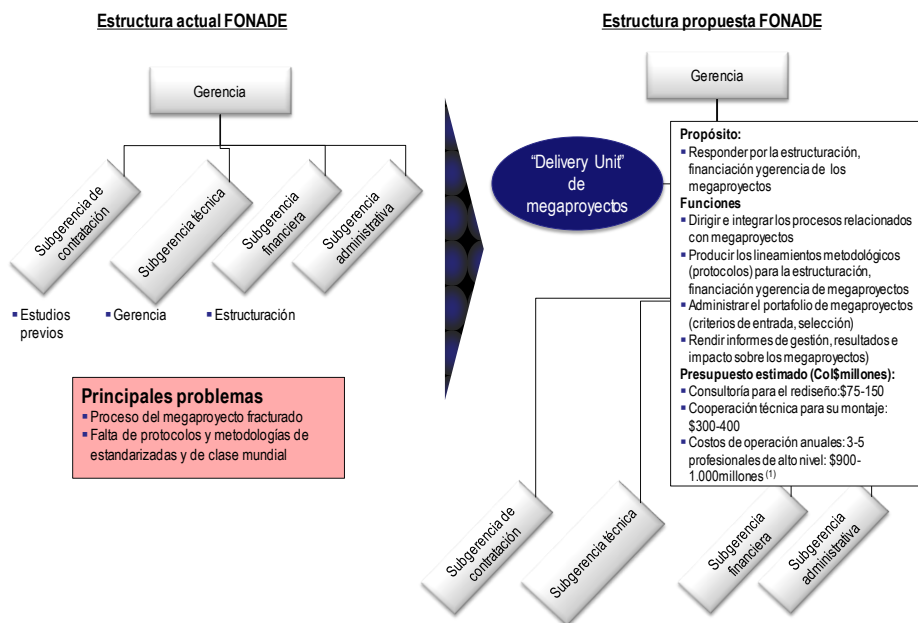
La alternativa de reestructuración recomendada para FONADE incluiría la creación de una unidad de alto desempeño (o *delivery unit* por su nombre en inglés) que responda con total claridad por la estructuración, financiación y gerencia de los megaproyectos (ver Gráfico 7). Sus funciones serían las de: i) Dirigir e integrar los procesos relacionados con megaproyectos, ii) Producir los lineamientos metodológicos (protocolos) para la estructuración, financiación y gerencia de megaproyectos, iii) Administrar el portafolio de megaproyectos (criterios de entrada, selección), iv) Rendir informes de gestión, resultados e impacto sobre los megaproyectos). La inversión sería mínima pero su conformación de gran ayuda para darle un fuerte empuje y

⁷ Si bien por el análisis presentado anteriormente la entidad más apropiada para desempeñar el rol propuesto sería la Financiera Eléctrica Nacional - FEN, en varias entrevistas realizadas con directivos del sector público no se encontró el más mínimo apoyo a esta alternativa. Las razones expresadas fueron su pequeño tamaño actual y la limitación de su objetivo misional (así este pudiese ser sujeto de cambio) al sector energético.

⁸ Para la fecha en que se escribió este documento ya Fonade había firmado un memorando de entendimiento en esta dirección con el IFC.

visibilidad a la implementación de megaproyectos regionales con el cercano apoyo desde el gobierno nacional.

Gráfico 7- Recomendación en el entretiempo: fortalecer FONADE para apoyar la estructuración de megaproyectos en el esquema ADHOC



(1) Con promedio de COL\$15 millones mensuales; podría ser un costo neutro si se seleccionan de otras áreas de FONADE.

Fuente: entrevista con DDE-DNP; análisis B.O.T.

II. Propuesta para el arreglo institucional del Fondo de CT&I

Hay tres grandes alternativas para la estructura jurídica del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCT&I) que crea el Acto Legislativo 05 de 2011 (ver Gráfico 8). La primera, es que el Fondo se cree subordinado al SGR y que se ajuste a los principios y reglas que para éste se definen tanto en el Acto Legislativo como en su posterior ley de reglamentación. La segunda, es que se utilice el ya existente Fondo Francisco José de Caldas (FJCaldas) para transferir allí el 10% de los recursos de regalías para CT&I y se ajuste el FJCaldas a los mandatos del SGR. La tercera, es que se asignen los recursos al FJCaldas y Colciencias siga asignando los recursos de manera similar a como lo hace en la actualidad, es decir basado en un esquema de convocatorias que primordialmente distribuye los recursos de manera fraccionada en grupos de investigación, instituciones del Sistema Nacional de Innovación, o beneficiarios directos (como es el caso de los estudiantes de doctorado).

Gráfico 8- Grandes alternativas para el arreglo institucional del fondo de CT&I del SGR

Principales alternativas	Características							
	Integralidad del SGR	Enfoque en megaproyectos (que resuelven problemas)	Participación regional	Colciencias como formulador de política	Colciencias como operador	Múltiples grandes operadores, banca de desarrollo integral	Contratación por L C&T	Seguimiento, evaluación y control sujeto a SGR
A Fondo CT&I subordinado a SGR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
B Fondo CT&I en FJCaldas con ajustes	?	?	?	✓	?	?	✓	?
C Parecido al status quo	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X

Fuente: análisis B.O.T.

La alternativa recomendada debe implicar cambios sustanciales a la operación tradicional de Colciencias y sus procedimientos para la distribución de los recursos. En primera instancia, los recursos de CT&I deben atender de manera integrada el propósito del SGR de lograr un efectivo y sostenible desarrollo regional. Por ello no debe operar aisladamente de los esfuerzos de planeación de las regiones sino por el contrario ser parte integral de los mismos. De otro lado, el uso de los recursos de FCT&I debe estar enfocado en megaproyectos que resuelvan problemas nacionales y regionales. Para ello, se sugiere el liderazgo de Colciencias y de otras entidades formuladoras de la política nacional tales como el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre otros, para el diseño y formulación de megaproyectos bien estructurados es sus componentes técnicos, financieros e institucionales, que consulten los intereses de la demanda,⁹ ante los cuales las entidades territoriales puedan postularse para beneficiar a sus regiones.

La participación regional es fundamental por cuanto no sólo los recursos del SGR le pertenecen a las regiones, sino que como parte del propósito mismo del desarrollo regional del SGR, en su marco se debe contribuir al fortalecimiento de las capacidades de las autoridades y comunidades territoriales. Más aún, Colciencias debe seguir avanzando hacia el rol que le corresponde como formulador de política, sobretodo una vez que en 2009 se transformó en Departamento Administrativo.¹⁰ La excesiva concentración operativa de varios de sus programas y mecanismos de financiación actuales basados en convocatorias administradas muy de cerca o directamente por Colciencias, le impiden la concentración en el rol de formulador y evaluador

⁹ Por demanda entiéndase por aquellos que sufren las consecuencias del problema sea éste de carácter económico, como la falta de un proceso innovador para la producción agrícola, o social, como una enfermedad con cura o tratamiento inefectivo o costoso.

¹⁰ Ley 1286 de 2009.

de la política nacional de CT&I. Si los recursos del FCT&I entran en su totalidad al FJCaldas sin que se realicen ajustes en su funcionamiento y esquema de gobierno, es muy probable que Colciencias siga siendo una entidad de naturaleza más ejecutora. En esa misma dirección, es fundamental que Colciencias encuentre otros operadores que provean las garantías técnicas, gerenciales y jurídicas para ser los operadores de los megaproyectos de CT&I. La banca de desarrollo, grandes universidades privadas o estatales, o aún entidades internacionales a través de convenios gobierno a gobierno, pueden entrar dentro de la lista de operadores para que con su aporte contribuyan al fortalecimiento de un Sistema Nacional de Innovación (SIN) colombiano con claros roles, excelencia en la operación y logro de resultados e impactos para la sociedad.

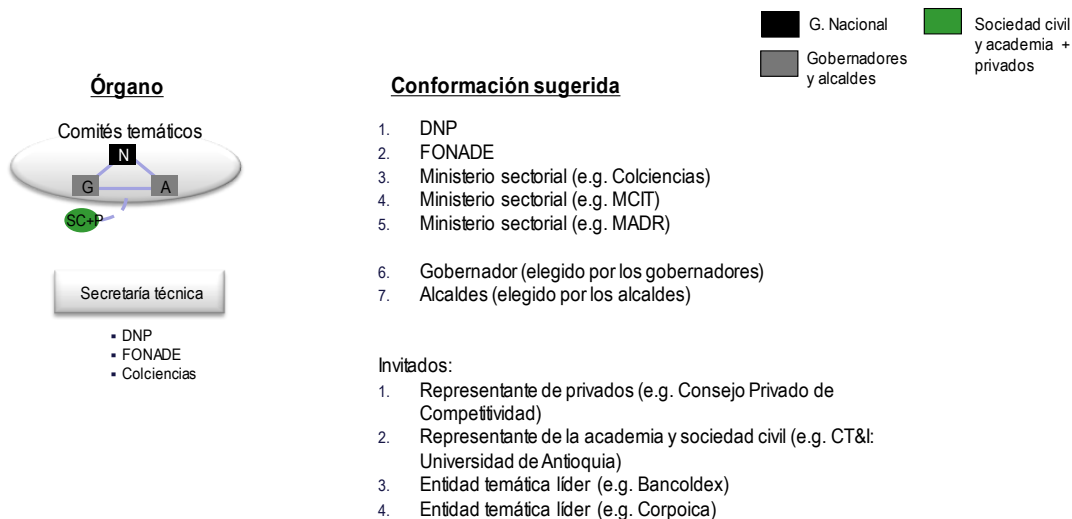
La naturaleza de los proyectos de CT&I que por ejemplo implican marcos temporales superiores a las vigencias fiscales, o la dificultad para encontrar múltiples proponentes por las minuciosas condicionalidades tecnológicas y científicas del ejecutor, justifican el régimen contractual particular que la ley le permite.¹¹ Es por supuesto recomendable que se mantenga este régimen especial de contratación para los recursos provenientes de regalías. Pero también es recomendable, que el SGR a través de su sistema de MSCE (ver capítulo 4 de este documento) garantice la pertinencia, eficiencia, efectividad y transparencia del uso de los recursos de CT&I.

La estructura recomendada para el FCT&I se enfocaba en dotarlo de la conformación requerida para el cumplimiento de las características detalladas anteriormente (ver Gráfico 9). La misma, conceptualizaba al Comité de CT&I como uno más de los varios comités temáticos que velarían por la asignación integral de los recursos de regalías al propósito del desarrollo regional. Más aún, contemplaba la conformación liderada por varios ministerios, la representatividad de los gobiernos territoriales, el apoyo en su secretaría técnica por parte de alguna entidad de apoyo para la estructuración, financiación y gerencia de proyectos (como FONADE) y la invitación a la academia y los privados para asegurar la pertinencia del diseño de los megaproyectos.

La estructura definida por el Acto Legislativo le da un carácter constitucional al órgano colegiado de CT&I que dirigirá el Fondo de CT&I y define detalladamente su conformación (ver Gráfico 10). Será fundamental que la ley que reglamente el SGR encuentre los mecanismos para garantizar la integralidad de las acciones de este órgano con los órganos colegiados regionales para integrar coherentemente la CT&I dentro de los planes regionales de desarrollo.

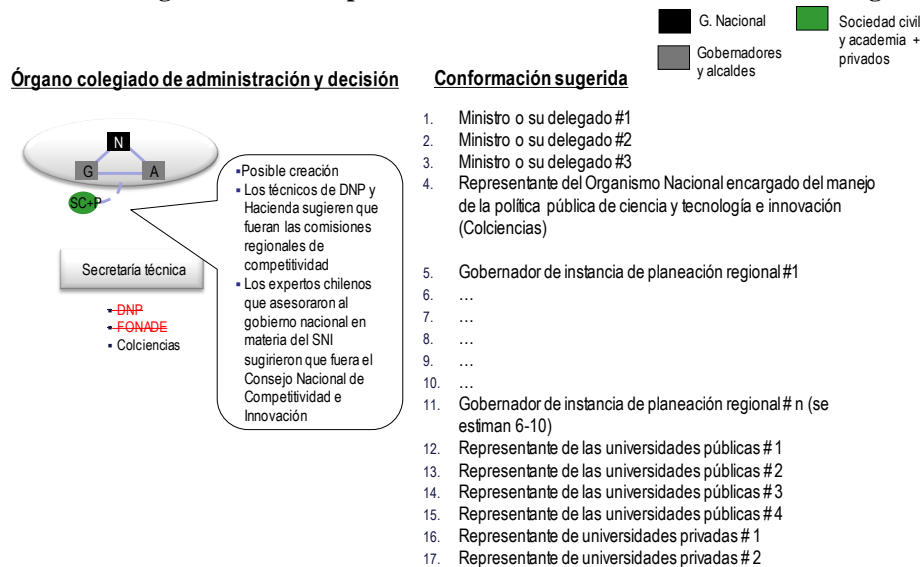
Gráfico 9- Propuesta de B.O.T. para comité temático C&T ADHOC

¹¹ Ibid.



Fuente: análisis B.O.T.

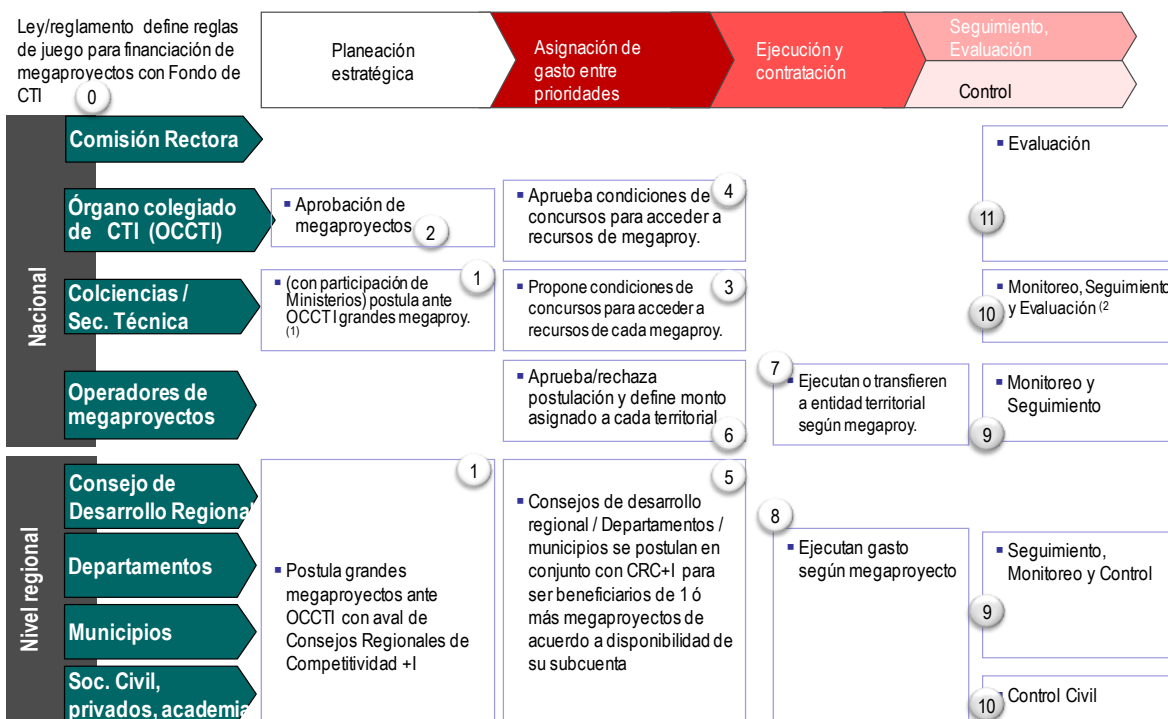
Gráfico 10- Arreglo institucional para el Fondo de CT&I incluido en el Acto Legislativo



Fuente: Acto Legislativo 05 de 2011, análisis B.O.T.

El SGR debe avanzar hacia la definición detallada tanto de los macroprocesos del Fondo de CT&I, como de las metodologías y protocolos que den coherencia al trabajo de los órganos colegiados regionales que definan las prioridades para el gasto de las regiones. Como un aporte inicial se sugiere el diseño expuesto en el Gráfico 11, con 11 pasos para el funcionamiento ordenado y secuencial de los macroprocesos de planeación estratégica, asignación de gasto entre prioridades, ejecución y contratación, seguimiento y evaluación y control, del Fondo de CT&I.

Gráfico 11- Diseño general de macroprocesos para el Fondo de CTI (dada la versión final de Acto legislativo)



- (1) Para efectos de este cuadro se parte de que el megaproyecto ya está diseñado; si no es así, previo al paso 1 tanto Colciencias como los actores regionales pueden postular con la participación de las CRC un megaproyecto para que se financie su estructuración; para que llegue al OCCTI debe tener el aval de Colciencias y cumplir las condiciones de megaproyectos. El énfasis del Fondo de CTI en los primeros años debe ser estructurar megaproyectos desde lo nacional y asegurarse que las territoriales accedan a ellos. (2) El Monitoreo, Seguimiento y Control también lo realizará la Unidad definida para todo el SGR en el MHCP.

Fuente: análisis B.O.T.

En los meses posteriores a la aprobación del Acto Legislativo, el Gobierno Nacional debe enfocar sus acciones en las actividades que lo preparen para la adecuada ejecución de los recursos de regalías para la CT&I. Algunas de las actividades que deberán desarrollarse incluyen:

- La formulación de propuestas de megaproyectos regionales por parte de los ministerios, con el propósito claramente fijado en la demanda de solución de importantes problemas.
- La presentación y ajuste de dichos megaproyectos con las entidades regionales y sus gobernantes salientes y entrantes.
- El diseño y estructuración detallada de los megaproyectos que vayan siendo preaprobados por algún mecanismo adhoc que permita la toma de decisiones requeridas y la constitución del presupuesto del FCT&I para el 2012.

III. Propuesta para el arreglo institucional para el Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación

Como parte de las fuentes de financiamiento que se disponen para el cumplimiento de sus competencias legales, las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios – cuentan con los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y de las Regalías y compensaciones por la explotación de recursos naturales no renovables. En virtud del SGP, el presupuesto general de la Nación transferirá a los gobiernos territoriales, durante 2011, COL\$24,4 billones.¹² Del otro lado se estima que los recursos provenientes de regalías sumarán durante el periodo 2012-2020 COL\$94,8 billones, lo que equivale, en el caso de regalías, a un promedio anual superior a COL\$11 billones.¹³

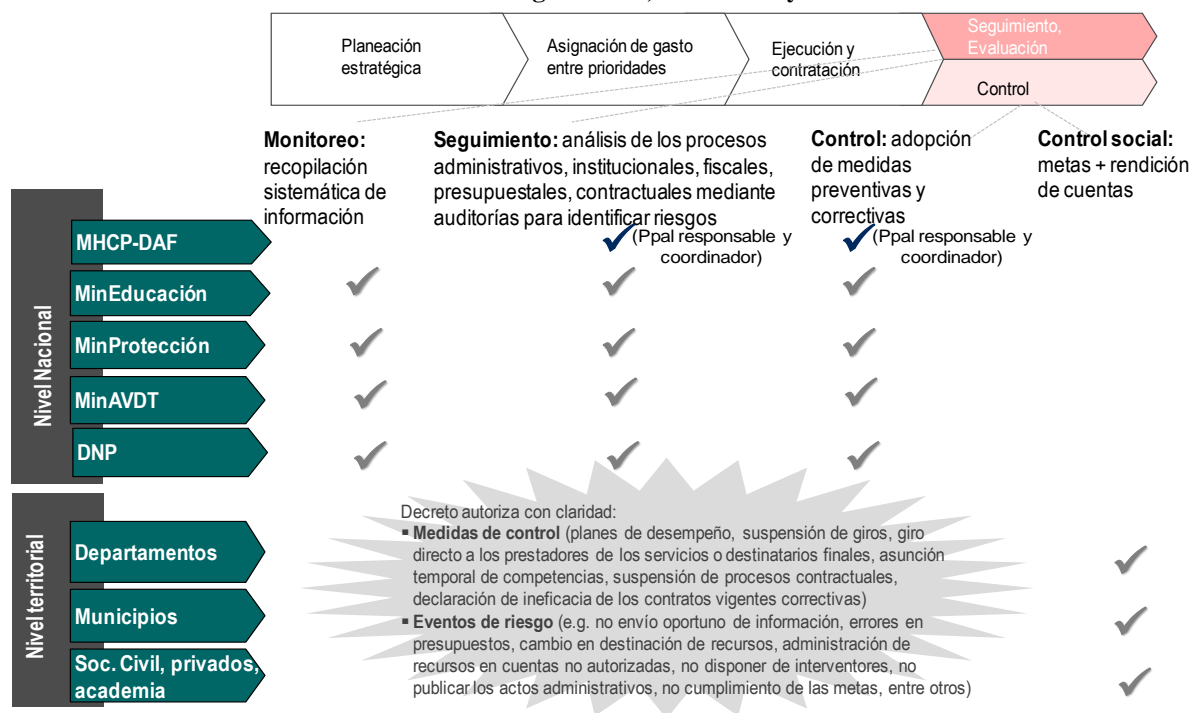
¹² DNP 2010. <http://www.dnp.gov.co/portalweb/>; febrero 2 de 2011.

¹³ Pesos de 2010. Fuente: Presentación del Ministro de Hacienda (Enero de 2011); Cálculos DDTs-GAFDT.

Para el ejercicio de las labores de seguimiento y control, el SGP y el actual régimen legal de las regalías han implantado un sistema propio de monitoreo, seguimiento y control, en el caso del SGP, y de vigilancia y control en relación con los recursos de regalías y compensaciones, lo cual le implica a las entidades territoriales objeto, la obligación de adaptarse a dos metodologías y procedimientos diferentes.

Por el lado del SGP, el Decreto 028 de 2008 definió el sistema de seguimiento monitoreo y control cuyas características principales se delinean en gráfico12. Para cumplir con dichas funciones, la DAF, el DNP, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Educación, y el Ministerio de Protección Social, cuentan con un total de alrededor de 46 personas de tiempo completo equivalente entre prestación de servicios y funcionarios de planta.¹⁴

Gráfico 12 –Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Control SGP



Notas explicativas:

1. En materia de monitoreo, cada entidad (MEN, MPS, MAVDT y DNP) no solo recopila información, sino que, de acuerdo con los decretos 28/08 y 168/09, identifica, califica e informa posibles riesgos en el uso de los recursos y/o en la prestación de los servicios
2. En materia de seguimiento y control, la DAF no solo tiene la función de coordinar, sino que es la responsable directa de la ejecución de tales procesos. En materia de seguimiento, puede solicitar a las entidades sectoriales concepto sobre los hallazgos y recomendación de medidas. En materia de control es quien toma las medidas preventivas o correctivas, de acuerdo con los

¹⁴ Entrevistas con funcionarios de DAF-MHCP, Ministerio de Educación, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Saneamiento Básico, y DDT-DNP.

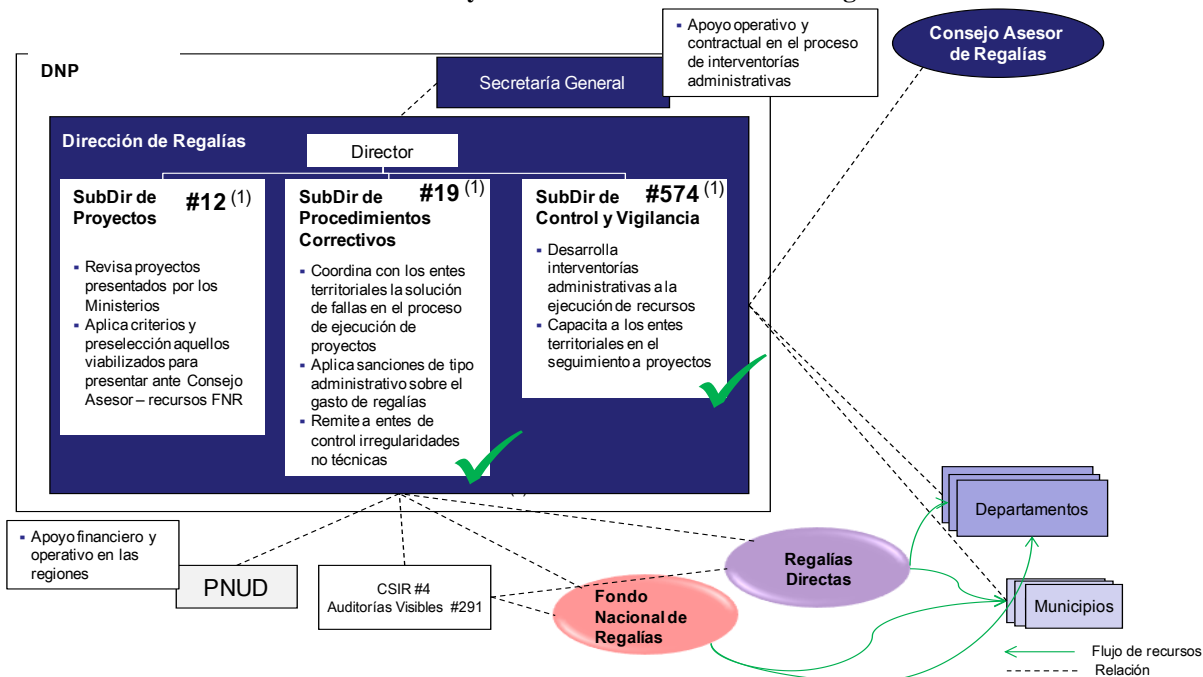
procedimientos definidos en los Decreto 28 y 2911/2008, y según el caso los ministerios sectoriales participan en los procesos que implique la ejecución de las medidas.

- De acuerdo con lo establecido por el artículo 20 de la Ley del plan 2011-2014, las funciones de seguimiento y control respecto al sector de Agua Potable y saneamiento básico, pasarán a ser de competencia del MHCP (DAF).

Fuente: Decretos 028 de 2008, 168 de 2009, 2911 de 2008, 2613 de 2009; presentación MHCP: “ESTRATEGIA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL RECURSOS SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES; análisis B.O.T.

En relación con los recursos de regalías y compensaciones, el Decreto 149 de 2004 ordenó la supresión y liquidación de la Comisión Nacional de Regalías y trasladó sus funciones al Departamento Nacional de Planeación. Para este efecto, el Decreto 4355 de 2005 definió la estructura de la Dirección de Regalías, bajo el esquema y funciones principales que se presenta en la Gráfico 13. Las Subdirecciones de Procedimientos Correctivos y de Control y Vigilancia participan en los procesos de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del uso de las regalías. La Subdirección de Proyectos concentra sus funciones alrededor de la formulación y preselección de proyectos del Fondo Nacional de Regalías (FNR), por lo cual hace parte de otras funciones ajenas al MSCE. Para el cumplimiento de las funciones atribuidas por el citado decreto, la Dirección de Regalías del DNP ha conformado un equipo que supera los 600 profesionales. La mayoría de los profesionales tiene contrato de prestación de servicios en convenio con el PNUD. La aprobación del proyecto de Acto Legislativo que crea el Sistema General de Regalías, y su posterior reglamentación, traerán cambios sustantivos a los procedimientos y usos de los recursos de regalías.

Gráfico 13 –Estructura y funciones de la Dirección de Regalías - DNP



1. Personal proyectado a diciembre de 2010.

Fuente: Decretos 028 de 2008, 168 de 2009, 2911 de 2008, 2613 de 2009; presentación MHCP: “ESTRATEGIA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL RECURSOS SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES análisis B.O.T.

Cada sistema de monitoreo, seguimiento y control tiene su propio enfoque, metodologías y alcance tal como se detalla en la Gráfico 14. Sus antecedentes, fundamento constitucional y legal, responsables institucionales, tipos de medidas, institucionalidad, control social y financiación, todos, han sido diseñados por separado y resultaron ser bastante diferentes, a pesar de ambos ser fuente de recursos fundamental para el mismo actor: los entes territoriales.

Los costos estimados de manera preliminar de los sistemas de monitoreo, seguimiento y control de las regalías son algo superiores a los COL\$31.000 millones, y los del SGP del orden de los COL\$4.000. Sumados entre ambos equivalen al presupuesto de funcionamiento de una superintendencia como la SuperSalud.¹⁵

Cuadro 1 – Diferencias ente sistemas de monitoreo, seguimiento y control; Regalías vs. SGP.

Concepto	Regalías	SGP
Antecedentes y fundamento constitucional y legal	Comisión Nacional de Regalías, contratación de firmas interventoras con ánimo de lucro. Ley 141 de 1.994 y actualmente en el PAL 013/10 se contempla el tema del control.	Tomó algunos elementos del modelo de la Dirección de Regalías que en 2.008 era incipiente. Decreto ley 028/08 en desarrollo del Acto Legislativo 04/07
Responsables institucionales	DNP – Dirección de Regalías: ejerce la función de control y vigilancia a través de mecanismos preventivos y correctivos.	1. Monitoreo: Ministerios (MPS, MEN, MAVDT) y DNP – DTTS, DAF-MHCP 2. Seguimiento y control: MHCP y MAVDT.
Medidas	Preventivas: Suspensión de giros Correctivas: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Suspensión de giros y aplazamiento de apropiaciones ▪ Cambio de ejecutor. 	Preventivas: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan de desempeño Correctivas: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Suspensión de giros a la entidad territorial (implica el aplazamiento de las apropiaciones) ▪ Giro directo ▪ Asunción temporal de competencia ▪ Suspensión de procesos contractuales.
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interventorías administrativas y financieras en tiempo real y con presencia regional (mayor eficiencia, oportunidad y cobertura) ▪ Ante una medida de suspensión de giros, pueden darse condiciones especiales de seguimiento y giros parciales de los recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recepción de la información etapa Monitoreo, (Ministerios, DNP, DAF Consolida) ▪ Auditorías (visitas a entidades territoriales).
Control social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Veedurías (Auditorías visibles) ▪ Convenios Firmas Extractivas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presentación de metas ▪ Rendición de cuentas ▪ Informe de Resultados y Consulta pública.
Financiación	1% de regalías y compensaciones y 4% de recursos FNR.	A cargo del Presupuesto General de la Nación.

Fuente: Dirección de Regalías-DNP, con ajustes de B.O.T.

El diseño institucional para la implementación del sistema de seguimiento, monitoreo y control integrado del SGP y de las regalías, debería estar en línea con los siguientes **principios** de buen gobierno:

¹⁵ Tomado del análisis presentado en: B.O.T. Nota Fiscal: Documentación de modelos pertinentes para el diseño del Sistema General de Regalías. (2011).

1. **Logro de resultados e impacto:** el diseño deberá garantizar la utilización óptima de los recursos para efectivamente lograr resultados e impactos ambiciosos, medibles y alcanzables de desarrollo territorial.
2. **Enfoque en el cliente externo (el ciudadano):** el diseño deberá garantizar que es el óptimo desde el punto de referencia del ciudadano y que le asegura la utilización eficiente, y transparente de los recursos públicos.
3. **Enfoque en el cliente interno (los entes territoriales):** el diseño deberá garantizar que es el óptimo desde el punto de referencia de los entes territoriales y que le asegura la utilización óptima de sus recursos humanos y organizacionales.
4. **Austeridad:** la relación beneficio-costos del diseño institucional debe ser alta y limitarse a niveles austeros de recursos públicos.

El diseño institucional, sea una nueva entidad u otra alternativa institucional, deberá así mismo perseguir el **propósito** general propuesto de:

Apoyar el desarrollo territorial a través de auditorías internas de naturaleza preventiva y las acciones correctivas necesarias que contribuyan a lograr la efectiva y transparente implementación de los proyectos y programas en el orden territorial y regional con las fuentes de recursos del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías.

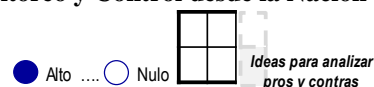
El diseño institucional, sea una nueva entidad u otra alternativa institucional, deberá implantar por los menos las siguientes **funciones** generales:

1. Coordinar con los ministerios sectoriales, el DNP y demás autoridades competentes, las labores de implementación y ejecución de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral de los recursos del SGP y del SGR.
2. Consolidar y evaluar de manera integral los resultados de la actividad de monitoreo realizada por cada ministerio y por el Departamento Nacional de Planeación.
3. Determinar y ejecutar directamente o a través de terceros, los procedimientos necesarios en la actividad de auditoría a las entidades territoriales y regionales que evidencien riesgo en la actividad de monitoreo.
4. Determinar las entidades territoriales y regionales que deban elaborar los planes de desempeño y comunicarles esta medida.
5. Orientar y prestar asistencia técnica a las entidades territoriales y regionales en la formulación del plan de desempeño, aprobarlo y acompañar su implementación.
6. Definir la aplicación de las medidas correctivas, ejecutarlas directamente o a través de terceros y evaluar su cumplimiento.
7. Diseñar y administrar los sistemas de información necesarios para las actividades previstas en el presente decreto.
8. En coordinación con la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP, diseñar y ejecutar el plan de evaluación al SGP y al SGR
9. Dirigir el Sistema de Nacional de Interventorías y asegurar coherencia, integralidad y sinergias de costo al interior del mismo.¹⁶

¹⁶ Esta función depende de que se cree el Sistema de Nacional de Interventorías Administrativas y Técnicas, que en la actualidad no existe.

Dentro de las alternativas de diseño institucional se analizaron tres de las principales (ver Gráfico 15). A) Crear o integrar en una entidad el MSCE del SGP+SGR, B) Mantener el *status quo* con un esquema limitado al SGR y con la flexibilidad permitida por el PNUD, C) Tercerizar las Interventorías como se realizó en el pasado. Para cada alternativa se analizó su riesgo de ineffectividad, complejidad técnica, costo y continuidad. El análisis de pros y contras de cada uno permite concluir que la mejor opción debería contar con varios elementos. Como con todo rediseño institucional es recomendable arrancar con el levantamiento de una línea base que mida el desempeño del arreglo actual en términos de eficiencia en la gestión y en el logro de resultados. También es recomendable que el diseño de los procesos, metodologías de gerencia de riesgo, estructura y perfiles, sea acompañada técnicamente, preferiblemente por una organización de excelencia reconocida en procesos de auditoría interna y externa. Será fundamental también que el gerente y los funcionarios de la entidad sean seleccionados con estrictos procesos meritocráticos que garanticen su idoneidad profesional y su lejanía de intereses políticos. Finalmente se recomienda que una entidad externa como lo puede ser la Comisión Rectora del SGR (también llamada en otros foros Consejo Regulador), le haga seguimiento cercano a su gestión, resultados e impacto.

Gráfico 14- Análisis de alternativas – Esquema de Seguimiento Monitoreo y Control desde la Nación



#	Alternativa	Pros	Contras	Conclusión
A	Crear nueva entidad de apoyo a la descentralización que integre SGP+SGR con funciones de: <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo en TDRs • Apoyo en contratación • Fiscalización a extractoras • Montaje de sistema para el gasto regional (MHCP) • Interventoría con presencia regional • Control 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riesgo de ineffectividad ○ □ Procesos, recursos y herramientas para atención de objetivo misional con calidad □ Alta integralidad al incluir SGP □ Facilidad procedimental para territoriales ▪ Continuidad ● 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Complejidad técnica ● □ Sobre todo el montaje del sistema para el gasto regional □ Diferencia de naturaleza de usos (gasto vs proyectos) ▪ Costo: si no se controla puede ser alto ● 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contratación de consultorías para: <ul style="list-style-type: none"> □ Levantamiento de línea Base (evaluación en curso en DEPP-DNP)⁽¹⁾ □ Diseño técnico organizacional <ul style="list-style-type: none"> – Procesos – Metodologías de gerencia de riesgo – Estructura – Perfiles □ Cuidadosa selección meritocrática de Gerente y funcionarios □ Diseño e implementación de sistema para el gasto regional (reingeniería X10 de FOSIT/SIIF) ▪ Fiscalización a extractoras en DIAN ▪ Austeridad en su creación para hacer más con los mismos costos ▪ Cercana evaluación de resultados e impacto por parte de Comisión Rectora
B	Alcance reducido a SGR con esquema flexible PNUD	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Costo ● ▪ Complejidad técnica ● 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riesgo de ineffectividad ● □ Desalineación con objetivos misionales DNP y MHCP (a pesar de ser ambas entidades con gran capacidad institucional) □ Baja integralidad de seguimiento al no incluir SGP □ Fatiga procedimental a territoriales ▪ Continuidad ○ 	<ul style="list-style-type: none"> □ Cuidadosa selección meritocrática de Gerente y funcionarios □ Diseño e implementación de sistema para el gasto regional (reingeniería X10 de FOSIT/SIIF) ▪ Fiscalización a extractoras en DIAN ▪ Austeridad en su creación para hacer más con los mismos costos ▪ Cercana evaluación de resultados e impacto por parte de Comisión Rectora
C	Tercerizar interventorías (como se intentó en el pasado)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Complejidad técnica ○ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riesgo de ineffectividad ● □ Lejanía de control de tomador de medidas correctivas □ Mala experiencia pasada ▪ Costo ● ▪ Continuidad ○ 	<ul style="list-style-type: none"> □ Cuidadosa selección meritocrática de Gerente y funcionarios □ Diseño e implementación de sistema para el gasto regional (reingeniería X10 de FOSIT/SIIF) ▪ Fiscalización a extractoras en DIAN ▪ Austeridad en su creación para hacer más con los mismos costos ▪ Cercana evaluación de resultados e impacto por parte de Comisión Rectora

(1) Según la DEPP –DNP está en fase de diseño un estudio para la evaluación del Modelo de las Auditorías Administrativas y Financieras – Regalías”.

Fuente: entrevistas con expertos; análisis B.O.T.

Mención especial merece la importancia que tiene para el éxito de las funciones de MSCE del SGR, la creación de un sistema de ejecución e información presupuestal como el SIAF del Perú. Dicho sistema permite entre otras el registro único de todas las transacciones con transmisión virtual a la Dirección General

del Tesoro Público y la administración de los pagos en efectivo (y abonos en cuenta) de las fuentes de financiamiento.¹⁷ Mejor aún sería si dicho sistema se articulara con funcionalidades tales como las de Comprasnet y Obrasnet de Brasil que permiten además de un sistema de contratación y compras en línea, la adjudicación de contratos en línea y el seguimiento en línea a avance de proyectos de infraestructura.¹⁸

IV. Conclusiones

La implementación del SGR, de tal manera que cumpla con el propósito de lograr influenciar positivamente el desarrollo regional con los cuantiosos recursos provenientes de las regalías, es una tarea más fácil de visualizar que de implementar. La juiciosa implementación de los tres complementos institucionales que se presentaron en este documento es condición necesaria, mas no suficiente. La exitosa implementación del SGR requerirá una moderna y efectiva gerencia desde el gobierno nacional que logre el cumplimiento de un estrecho cronograma de acciones que deberán ser realizadas con el concurso de también ejemplares gerentes regionales. El principal reto de la gerencia será el de guiar y empoderar a los actores regionales al tiempo que con liderazgo, ejemplo y con el uso de técnicas modernas de seguimiento y comunicación (y algo de malabarismo), logre controlar que se alcancen los avances requeridos en los cortos tiempos demandados por las tareas relacionadas con el urgente y afanoso propósito de desarrollo regional.

¹⁷ Tomado del análisis presentado en: B.O.T. Nota Fiscal: Documentación de modelos pertinentes para el diseño del Sistema General de Regalías. (2011).

¹⁸ Ibid.

Referencias Bibliográficas:

- No. 1. Acto Legislativo 05 de 2011.
- No. 2. Ley 1286 de 2009.
- No. 3. Decreto 2828 de 2006.
- No. 4. Decreto 028 de 2008.
- No. 5. Decreto 168 de 2009.
- No. 6. Decreto 2911 de 2008.
- No. 7. Decreto 2613 de 2009.
- No. 8. Dirección de Regalías- DNP. Relación de giros y asignaciones Regalías Directas y FNR.
- No. 9. Dirección de Apoyo Fiscal. Presentación: “ESTRATEGIA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL RECURSOS SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES”.
- No. 10. CIDE. Mauricio Merino et. al. Estudio de Evaluación del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, 2007-2009. (2010).
- No. 11. Banobras. Presentación: “Instrumentos financieros del Gobierno Federal para promover la inversión en infraestructura en México”. (2010).
- No. 12. Dirección de Regalías. Lámina presentación de “Diferencias ente sistemas de monitoreo, seguimiento y control; Regalías vs. SGP” (2011).

Boletines publicados

- No. 1. Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014.
- No. 2. Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías.
- No. 3. Sostenibilidad Fiscal, un principio para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho.
- No. 4. Regla fiscal para Colombia.
- No. 5. Crecimiento de la productividad y costos derivados de la regulación: El efecto de aranceles y precios de la energía sobre los establecimientos manufactureros colombianos.
- No. 6. El Régimen de Seguridad Social en Salud: problemas financieros, medidas adoptadas y retos para el futuro próximo.
- No. 7. Régimen de transición pensional de los servidores públicos, Sistema General de Pensiones.
- No. 8. El impacto de la reforma tributaria en la demanda de efectivo.
- No. 9. Los retos de la economía informal en Colombia.
- No. 10. Mecanismo de cobertura condicionada de tasa de interés.
- No. 11. Ciclos económicos en Colombia: Bonanzas y recesión.
- No. 12. Esquema de fijación de precios de los combustibles en Colombia.
- No. 13. Efecto de las expectativas sobre la estabilidad de la tasa de cambio, Colombia 2003-2009.
- No. 14. Red para la inclusión a la economía formal
- No. 15. Documentación de Modelos Pertinentes para el diseño del Sistema Nacional de Regalías



Ministerio de Hacienda y Crédito Público
www.minhacienda.gov.co

Este documento puede ser consultado en

<http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/CentroEstudios/publicaciones/notas>