



ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA REGIONAL

Centro Regional de Estudios Económicos
Villavicencio

IMPACTO DE LAS REGALIAS PETROLERAS EN EL DEPARTAMENTO DEL META

GERMAN HUMBERTO HERNANDEZ LEAL*

Julio de 2004

*Economista del Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República. Sucursal Villavicencio. El autor agradece los comentarios de Maria Aguilera Díaz, Jefe Regional del Banco de la República. Sucursal Cartagena. Para comentarios favor dirigirse al autor al correo electrónico ghernale@banrep.gov.co y/o al teléfono 6729892. Las opiniones y posibles errores contenidos en este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

RESUMEN

El departamento del Meta extrae petróleo crudo desde el año 1976, ubicándose, en la actualidad, entre los tres mayores productores del país. En consecuencia, con la influencia de su producción y las regalías, que han elevado el PIB departamental y fortalecido sus finanzas públicas, deben garantizarse amplias oportunidades de inversión, tanto pública como privada. El objetivo de este estudio es, entonces, observar el impacto socioeconómico y el manejo dado a los recursos de las regalías petroleras a partir del año 2000, en el que se incrementaron notablemente los recaudos de esta entidad territorial por este concepto. El Meta, está todavía en la fase de aumento de dichos ingresos y tiene aún la oportunidad de dirigirlos hacia proyectos que contribuyan, en general, a consolidar el desarrollo económico regional y, concretamente, a mejorar el nivel de vida de su población, en lo que respecta al acceso a servicios públicos básicos como: acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, educación y salud, los cuales no han registrado mejoras significativas, pese a las orientaciones dadas por la normatividad que estipula la destinación de las regalías.

Palabras clave: Explotación petrolera, regalías, finanzas públicas, inversión, infraestructura, nivel de vida, salud, educación, malversación, corrupción.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
I. INTRODUCCION	1
II. ASPECTOS GENERALES	4
A. Antecedentes históricos	4
B. Política petrolera en Colombia	5
1. Contratos de concesión	5
2. De las concesiones a los contratos de asociación	7
3. Contratos de asociación	8
C. Regalías petroleras en Colombia	12
1. Marco histórico legal	12
2. Clasificación de las regalías	14
3. Destinatarios y destinación de las regalías	15
3.1 Directas	16
3.2 Indirectas	17
D. Bonanzas petroleras en Colombia	19
III. PRODUCCION EN LOS DEPARTAMENTOS PETROLEROS	22
A. Meta, Arauca y Casanare	22
B. Producción del Meta	23
C. Expectativas de exploración en el Meta	23
IV. REGALIAS PAGADAS, DISTRIBUCION E IMPACTO	24
A. Regalías pagadas en el Meta	24
B. Regalías directas: Generación, distribución, uso e impacto	27
1. Generación, distribución y uso	27
2. Impacto socioeconómico	29
C. Distribución y participación año 2002	33
V. REGALÍAS Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	35
VI. IMPACTO SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS TERRITORIALES	39
A. Departamentos petroleros y no petrolero	39
B. El Meta	43
C. Meta: municipios petroleros y no petroleros	46
VII. EL MANEJO DE LAS REGALÍAS	50
A. Auditorias	50
B. El caso del Meta	51
VIII. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES	58
ANEXOS	61
BIBLIOGRAFIA	77

I. INTRODUCCION

La Constitución Política de Colombia y la Ley 141 de 1994 definieron las regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables como un instrumento financiero para el desarrollo regional y nacional, a través de la transformación de estos recursos en otros activos, el fortalecimiento de la descentralización y el aumento de la inversión pública¹.

De otro lado, el pago de regalías por la explotación de dichos recursos parte del principio de que el territorio es un elemento esencial del Estado y, se consagra que, además del territorio continental, el subsuelo forma parte de Colombia y, el Estado es propietario de los recursos naturales no renovables². Por ello, su aprovechamiento genera, a favor de la Nación, una contraprestación económica a título de “regalía”, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

A su vez, las regalías generadas por la explotación de hidrocarburos se han convertido en un componente muy importante de las transferencias que el Gobierno Nacional hace a las entidades territoriales, y en una de las herramientas básicas con las que se debería jalonar el desarrollo regional, por medio de su inversión en proyectos prioritarios. Bajo esta perspectiva, la explotación de grandes yacimientos de petróleo es un evento que cambia radicalmente la situación económica de una región o un país, y tiene efectos directos e indirectos sobre la actividad económica. Así, las economías regionales se dinamizan y las condiciones macroeconómicas mejoran con las nuevas reservas y los nuevos recursos fiscales.

De este modo, es innegable que el petróleo es hoy uno de los motores de la economía colombiana, por ser el principal generador de renta externa por encima incluso del café, nuestro producto tradicional de exportación, y por ser la fuente principal de rentas para las regiones, bien a título de regalías por su explotación o por contribuciones fiscales en las distintas fases de su proceso.

Las bonanzas petroleras, según algunos críticos, generan corrupción y desperdicio; además, las economías regionales tienen que enfrentar procesos migratorios desordenados y de magnitud. Estos analistas enfatizan los aspectos negativos de las bonanzas en detrimento de los positivos. En su opinión, las bonanzas tienen un impacto ambiental adverso, cambian la naturaleza de la actividad económica, aceleran el crecimiento urbano, propician la corrupción y malos manejos, e incentivan los conflictos redistributivos. Para otros, al contrario, el balance es

¹ CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. ¿Para que han servido las regalías? : propuesta de redistribución. En: Colección Análisis Sectorial y de Políticas Públicas. Bogotá. No.10 (2002); p. 7.

² Constitución Política de Colombia de 1991. Artículos 101 y 332.

positivo pues aceleran el crecimiento económico regional con efectos incuestionables sobre el bienestar.

Sin importar cual visión se adopte, los cambios ocurridos en la economía de los principales departamentos productores, Arauca, Casanare y Meta, han sido radicales. La producción de crudo cambió la estructura económica de estas regiones, perdiendo importancia la vocación agrícola y ganadera frente al aumento de las actividades del sector minero. El llano, en general, es una región con un gran potencial de desarrollo aún desaprovechado, tiene la ventaja del petróleo y, por ende, un flujo de regalías que eleva su PIB regional y abre amplias posibilidades de inversión. En el caso del Meta, específicamente, el sector minero representó el 15.8% del valor total de la actividad económica del departamento en el año 1999 y, el 11.3% en el año 2001. En la actualidad, varias empresas multinacionales, además de ECOPETROL, exploran o explotan petróleo en el Meta. La producción de crudo es, por tanto, una importante oportunidad para este territorio que debe ser aprovechada de la mejor forma.

La presente investigación busca, entonces, responder el interrogante de cuál ha sido el impacto de las regalías petroleras sobre la dinámica económica y social del departamento del Meta, desde que se evidencia un incremento en el nivel de producción de petróleo, confrontando su situación con los resultados de los departamentos petroleros de Arauca y Casanare, en cuanto al desempeño fiscal y la forma como las regalías han viabilizado el desarrollo económico; o si por el contrario, su administración ha promovido manejos inadecuados. En el documento se plantea la hipótesis de que los mayores recursos por regalías no sólo han fortalecido los fiscos locales, si no que también acrecentaron las posibilidades de despilfarro y corrupción en el departamento del Meta.

Durante el desarrollo de la investigación, se presentaron dificultades en la consecución de la información relacionada con las inversiones realizadas, en detalle, con los recursos de regalías y, sobre los índices socioeconómicos de la región. Sin embargo, se recopilaron cifras e informaciones fragmentarias de distintas instituciones como: Comisión Nacional de Regalías, CONFECAMARAS, Banco de la República, Gobernación del Meta, ECOPETROL, Contraloría General de La República, Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, Departamento Nacional de Planeación - DNP, Unidad de Planeación Minero Energética - UPME, entre otras.

Para desarrollar la investigación, se organizó el documento en cuatro partes generales: en la primera se presenta una reseña teórica en la que se muestra el devenir de la política petrolera colombiana, así como el marco histórico legal de las regalías petrolíferas en el país, la

clasificación y destinación de las mismas, y la caracterización de las bonanzas petroleras. En la siguiente parte se involucran dos secciones en las que se exponen los resultados de la producción de petróleo en los departamentos petroleros de la región, enfatizando la evolución en el Meta, el registro de las regalías pagadas en este departamento, así como la magnitud de la generación, distribución e impacto socioeconómico que ha tenido este recurso en los principales departamentos y municipios productores y portuarios del país. En seguida, se explora la participación del sector minero en el crecimiento económico del departamento del Meta y, a través del análisis de algunos indicadores, entre los que se cuentan los que utiliza el Departamento Nacional de Planeación para medir los resultados anuales de gestión financiera de las entidades territoriales, se examina el impacto que se ha dado en las finanzas públicas de los principales departamentos y municipios productores de hidrocarburos del país, en comparación con otros entes no productores del nivel departamental y municipal. En último lugar, se detalla la forma como se han manejado las regalías petroleras, mediante la presentación de algunas conclusiones de las auditorías efectuadas a los gobiernos centrales del departamento del Meta y el municipio de Villavicencio por la Contraloría General de la República, en concurso con la Contraloría Departamental del Meta y la Contraloría Municipal de Villavicencio. En este acápite se incorporan también los resultados de una reciente encuesta de percepción empresarial sobre corrupción realizada por Confecamaras. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y reflexiones finales sobre el aprovechamiento de las regalías para el mejor beneficio económico y social del departamento del Meta.

II. ASPECTOS GENERALES

A. Antecedentes históricos

Los primeros registros históricos de la existencia de petróleo en Colombia se remontan al siglo XVI, cuando las tropas de Gonzalo Jiménez de Quesada llegaron por el río Magdalena a un lugar conocido con el nombre de La Tora, un caserío de los Yariguíes situado en lo que hoy es Barrancabermeja y las instalaciones industriales más importantes de ECOPETROL. En los alrededores encontraron lugares donde manaba un líquido negro y aceitoso que los Yariguíes utilizaban como unguento corporal, con propósitos medicinales. Los españoles lo usaron, a su vez, para impermeabilizar embarcaciones. Siglos después ese aceite vendría a ser lo que hoy es la industria colombiana del petróleo. Del petróleo hubo también vestigios en otros sitios de nuestro territorio, como la Guajira, Orito, la región del Catatumbo y las cercanías de Lorica.

La historia de la exploración petrolera se inicia a mediados de 1880 y desde entonces ha estado acompañada de múltiples tropiezos de carácter jurídico, político, económico e incluso de orden público. Por los años en que empezó a desarrollarse lo que ha dado en llamarse la fase costeña de la industria petrolera, concretamente en 1905, se expidió el Decreto No.34, por el cual se confería al Ejecutivo autorización para otorgar privilegios en la construcción de canales, explotación del lecho de ríos y canteras, depósitos de asfalto y aceites minerales. Bajo este decreto, ratificado por la Ley 6ª del mismo año, el gobierno otorgó a Roberto de Mares una concesión para la explotación de yacimientos de petróleo en las áreas de Carare y Opón, justamente donde Jiménez de Quesada había visto manaderos de crudo. También en 1905, el gobierno concedió permiso al general Virgilio Barco para explotar fuentes de petróleo en el actual departamento de Norte de Santander. Andando el tiempo, en la primera de estas concesiones se descubrió lo que se conoce en la industria petrolera con el nombre de La Cira-Infantas, el cual fue considerado en su momento como un campo gigante, del cual el país obtuvo cuantiosos recursos, tanto petroleros como económicos. Tras sucesivos traspasos quedó en manos de la Tropical Oil Company (TROCO), cuyas acciones pertenecían a la Standard Oil de New Jersey. Finalmente, luego de numerosas disputas legales, que involucraron tanto a magistrados de la Corte Suprema de Justicia como a ex presidentes de la República, esta concesión revirtió al Estado en agosto de 1951, siendo manejada por la compañía petrolera creada por el gobierno en 1948 para este propósito (ECOPETROL).

A este período de auge le siguió el que se inicia con posterioridad a 1930, cuando el Estado colombiano no realiza grandes descubrimientos, razón por la cual pasó a ser importador de hidrocarburos en la década de los setentas. Esta situación permanece hasta 1982, cuando se

encuentra el campo Caño Limón. En los años subsiguientes se repite la historia promedio del país: un período de hallazgos esporádicos pequeños, que se extiende hasta 1994 cuando se descubren los campos Cusiana y Cupiagua, seguido de otro período de baja actividad exploratoria que se extiende hasta el 2000. Consecuente con este desarrollo, el país enfrenta hoy una etapa de escasa incorporación de reservas, hecho por el cual se teme la autosuficiencia de crudo y la invariable estrechez fiscal y cambiaria, derivada de la disminución de las exportaciones y el incremento de la demanda de divisas para atender las compras de crudo.

No obstante, en opinión de ECOPETROL muchos hallazgos no han tenido el suficiente despliegue por cuestiones de orden público, puesto que las compañías son reacias a divulgarlos. Se refiere en especial al caso del campo Recetor, que es el descubrimiento más importante que se ha hecho en Colombia en los últimos tiempos. Este pozo es una continuación de Cupiagua, debe producir 40 mil barriles por día y, se calcula que posee 200 millones de barriles en total³. La entidad también reseña los pozos Pauto y Volcanera, que deben llegar a 18 mil barriles día y, Guando, cuyas reservas pueden alcanzar los 150 millones de barriles. En general se está hablando de seis importantes prospectos, que en la actualidad se explotan o se van a explotar, a los cuales se les está realizando el análisis de la trampa: Cusiana con 900 millones de barriles; Cupiagua, 600 millones; Recetor, Florencia, Pauto y Niscota, que podría ser el más promisorio.

A la par, debe recalcar que la industria petrolera ha sido en los últimos años el motor de la economía colombiana. Por ramas de actividad, el sector minero contribuyó con el 4.6% del PIB nacional en el año 2000 y, según la más reciente proyección del DANE, participó con el 3.3% en el 2001. El petróleo, por su parte, continua siendo el primer producto de exportación con el 34.8% y 26.0% del total de las exportaciones del país en las vigencias 2000 y 2003 y, por ende, el principal contribuyente a las finanzas del Estado. A su vez, las regiones se han visto beneficiadas en sus recursos fiscales. A los municipios y departamentos, productores, no productores y portuarios, les fue distribuido el 69.2% de las regalías totales pagadas en 2002⁴. El Meta, específicamente, ocupó el tercer lugar entre los departamentos del país en ese año, percibiendo el 9.5% del total (\$173.584 millones).

B. Política petrolera en Colombia

1. Contratos de concesión

³ "NEGRO PANORAMA petrolero". En: Economía Colombiana y Coyuntura Política. Bogotá. No.287 (diciembre 2001); p.24.

⁴ ECOPETROL. En: Información anual (2003).

En 1905 el gobierno nacional firmó los dos contratos de concesión que años después se constituyeron en el inicio del sector petrolero: La Concesión de Mares y la Concesión Barco. Esta figura consistía básicamente en que el Estado cedía a particulares determinadas áreas de territorio para que adelantaran trabajos de exploración de hidrocarburos. A cambio recibía unas regalías sobre la producción que se obtuviera, las cuales oscilaron entre 7% y 14%. En 1918 se descubrieron los primeros yacimientos bautizados como La Cira-Infantas, con reservas de 900 millones de barriles de petróleo. MAYORGA explica que: "Luego de la firma de estas concesiones, el país se preocupó por encontrar un marco legal adecuado para el desarrollo de la industria, lo cual no fue fácil, pues la disputa con Estados Unidos con motivo de la pérdida de Panamá generó numerosas controversias sobre la presencia de las compañías petroleras de ese país en el nuestro"⁵. En la década del 20, y tras la expedición de la Ley 120 de 1919, se expidieron dos o tres regulaciones más, ninguna de las cuales puso punto final a este problema. En 1928 empezó a discutirse lo que con el tiempo llegaría a ser la Ley 37 de 1931, una de las más debatidas de la historia del parlamento colombiano, con la que empezó a definirse el marco del desarrollo de la industria petrolera. No se acogió la fórmula propuesta de que el recurso fuera explotado por el Estado; se llegó a la figura de la concesión como la más adecuada para la estructura económica del país en ese momento. Esta ley y sus decretos reglamentarios se recogieron en 1953 en lo que se conoció con el nombre de Código de Petróleos⁶.

El 25 de agosto de 1951 se llevó a cabo la reversión de la Concesión de Mares al Estado colombiano, es decir, que todos sus bienes pasaron a ser propiedad de la nación. Para manejar ese patrimonio, la Ley 165 de 1948 había creado a la Empresa Colombiana de Petróleos, ECOPELROL, la cual asumió a partir de ese día lo que hasta entonces fue la concesión. Después se arrojó la operación de otras concesiones que revertieron a la nación, emprendió actividades en distintos frentes de la industria petrolera y, gradualmente, fue adecuando su estructura operativa y administrativa hasta alcanzar la organización actual.

La figura de la concesión así definida implicó que llegarán al país algunas de las compañías más reconocidas a nivel mundial, que se hicieron titulares de contratos. La mayoría revertieron al Estado en esta década y sólo tres después del año 2000. Las labores que se desarrollaron bajo el sistema de concesión condujeron a que en el país se descubrieran 54 yacimientos comercialmente exportables, con reservas recuperables de 2.600 millones de barriles que le permitieron a Colombia atender por completo sus requerimientos internos hasta finales de 1975, cuando se inició la importación de hidrocarburos para atender las necesidades nacionales de

⁵ MAYORGA GARCIA, Fernando. La industria petrolera en Colombia : lo que va de las concesiones a las asociaciones. En: Revista Credencial Historia. Bogotá. Edición 151 (julio 2002).

⁶ La figura de la concesión así definida implicó que llegarán al país algunas de las compañías más reconocidas a nivel mundial, que se hicieron titulares de los contratos, la mayoría de los cuales ya revistieron a Ecopetrol.

consumo, lo cual finalizó con el hallazgo de Caño Limón y otros campos menores como los del Huila. En el 2005 ya habrá finalizado el régimen de concesiones en Colombia⁷.

2. De las concesiones a los contratos de asociación

El contrato de concesión, que implicaba para el Estado una participación en las regalías, en el producto bruto y, en lo que se conoce con el nombre de cánones superficiarios, implicaba una serie de trámites gubernativos lentos y dispendiosos, y la posibilidad de congelamiento de áreas sin la obligación que hoy tienen las compañías de ejecutar en ellas trabajos exploratorios; esta circunstancia, unida a una serie de fenómenos mundiales hizo que el gobierno de la época presentará un proyecto que autorizo al gobierno para declarar reserva nacional cualquier área petrolera del país y aportarla a ECOPETROL⁸. El propósito de reservar la administración de los hidrocarburos nacionales a ECOPETROL era el que esta empresa los explotara directamente o en asociación con el capital nacional o extranjero. Nació así el sistema contractual de asociación, vigente hasta nuestros días, y que tuvo su primera manifestación al suscribirse el contrato con la Texas Petroleum Company.

Por su parte, la abolición de las concesiones significó la decisión de la elite política de incrementar la autonomía del Estado frente a las trasnacionales por primera vez en varios decenios⁹. Ello fue exitoso debido a su relación con otras medidas del gobierno para atraer la inversión extranjera. En 1974 existían 72 concesiones en Colombia que concentraban 4.2 millones de hectáreas en manos de trasnacionales. Aunque se respetaron las concesiones resultantes de acuerdos anteriores, el Decreto 2310 de ese año produjo un fuerte impacto en las trasnacionales al anular 595 propuestas que habían presentado 23 trasnacionales para reservar 29.8 millones de hectáreas. Estas propuestas buscaban contratar y “congelar” grandes áreas potencialmente productivas. Aunque las concesiones mencionadas no habían sido aprobadas por el gobierno, las compañías extranjeras obtuvieron derechos para preservar estas hectáreas.

Resumiendo, con la abolición de las concesiones, Colombia recuperó su derecho a controlar su territorio, especialmente sus recursos petroleros, modificó un acuerdo que afectaba negativamente la economía y abrió la puerta a asociaciones favorables. Al analizar la naturaleza de estos contratos en el país, se puede afirmar que esta política constituyó un verdadero

⁷ ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana. Bogotá: Mc Graw Hill. Octava Edición (Febrero 1999); p.145.

⁸ Ley 20 del 22 de diciembre de 1969, artículo 12.

⁹ PEREZ BAREÑO, Leonel. Multinacionales, Estado y Petróleo : el contrato de asociación en Colombia. Villavicencio: RAL. 1998. p.80.

ejemplo de la autonomía del Estado, ya que su desarrollo permitió al país encerrar a los grupos locales y extranjeros en la estrategia colombiana para resolver su crisis petrolera.

Colombia, que había sido exportador de crudo desde 1927 hasta 1974, se convirtió en importador entre 1975 y 1985. Como resultado de ello, la balanza de pagos fue deficitaria durante ese período. No obstante, los cambios institucionales y reguladores realizados durante los 70s renovaron la importancia de la producción de crudo. El país recobró la autosuficiencia petrolera y comenzó a exportar crudo. Así, al fortalecer su autonomía, el país acrecentó su poder negociador frente a las compañías trasnacionales. El contrato de asociación ha sido, entonces, el soporte de la política petrolera colombiana desde 1974 hasta el presente.

Recapitulando, la novedad fundamental que implica el contrato de asociación frente al de concesión es la no injerencia por parte de los organismos estatales en la programación y ejecución de las operaciones industriales que adelanta el titular de la concesión, especialmente en la etapa de explotación; en el contrato de asociación el particular y ECOPETROL preparan los planes de operación, los presupuestos respectivos y todas las actividades necesarias para el aprovechamiento de los recursos petrolíferos, siempre que se esté en la fase de explotación, ya que en la de exploración la tarea es llevada a cabo por cuenta y riesgo de la asociada, participando ECOPETROL únicamente cuando se haya descubierto un campo comercialmente explotable.

3. Contratos de asociación

El Gobierno Nacional, en la Ley 20 de 1969 consagró el nuevo régimen para la exploración y explotación de hidrocarburos al establecer que “el Gobierno podrá declarar reserva nacional cualquier área petrolífera del país y aportarla, sin sujeción al régimen ordinario de contratación y de licitación, a la Empresa Colombiana de Petróleos para que la explore, explote y administre o en asocio con el capital público o privado, nacional o extranjero”. Además, le otorgo en aporte a ECOPETROL, algunas áreas del país. De esta manera, las responsabilidades de ECOPETROL se acrecentaron y las compañías particulares que venían a Colombia sabían que tenían que negociar con ésta las condiciones de su actividad.

El 28 de octubre de 1974 el gobierno, durante la vigencia del estado de emergencia económica instaurado ese año, expidió el Decreto Legislativo 2310, mediante el cual estableció la modificación al sistema vigente hasta entonces, reemplazando el sistema de concesión por el de explotación directa a cargo de ECOPETROL. A partir de esa fecha las labores de exploración y explotación de hidrocarburos estarían a cargo de la empresa estatal, la cual realizaría dichas actividades directamente o por medio de contratos de asociación, celebrados

con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras. La parte esencial del decreto es la eliminación del régimen de concesiones para dicha exploración y explotación, aun cuando, respetó los contratos que se hallaban vigentes cuando esta providencia fue expedida.

Durante la mayor parte de la década de los 70 y 80, el esquema del contrato de trabajo fue el 50/50. ECOPETROL y las compañías privadas participaban por mitades en la inversión y la producción. El riesgo era asumido completamente por las asociadas y ECOPETROL solo participaba de la asociación al comprobarse la existencia de un campo comercial. Este esquema tuvo éxito durante su aplicación. Permitió el aumento del número de contratos firmados, el incremento de pozos exploratorios y, como corolario, el descubrimiento de dos campos gigantes, el de Caño Limón en 1983, y el de Cusiana - Cupiagua en 1991, los cuales abastecen aún de crudo al país.

En 1989, el esquema se cambió para obtener una mayor renta petrolera. Básicamente, el nuevo contrato arrancaba con una distribución 50/50 hasta cuando la producción alcanzaba los 60 millones de barriles, momento a partir del cual la participación de ECOPETROL se incrementaba en 5% por cada 30 millones de barriles adicionales hasta llegar a un esquema en el cual un campo de 150 millones de barriles tenía una distribución del 70% para ECOPETROL y 30% para el asociado. Este esquema redujo la inversión en el sector petrolero del país.

Ante esta situación, en 1994 se decidió mejorar las condiciones e introducir el factor R^{10} . Sin embargo, esta medida no fue suficiente y los niveles de inversión siguieron bajando hasta 1999, cuando tan sólo se firmó un contrato. Por esto, a partir de allí se iniciaron una serie de reformas que dieron un valioso impulso. Entre las modificaciones más importantes de los contratos están el esquema flexible de regalías que ya no es del 20%, sino un rango entre el 5% y el 25% dependiendo de la cantidad producida, el cambio del factor R con el fin de que las compañías asociadas recuperen más rápido la inversión en los primeros años y, del método de depreciación, para que las compañías puedan depreciar en 5 años en lugar de 22 y, lograr así, beneficios tributarios. Empero, con las novedades a los contratos de asociación de 1999, se hizo más atractiva la inversión para el asociado. ECOPETROL participa con un 30% tanto de la inversión en exploración y con el 30% de la inversión en el desarrollo y, se eliminaron algunas licencias ambientales.

Ahora, por medio del Decreto 1760 de 2003, el Gobierno busca atraer la inversión privada y ganar competitividad internacionalmente. Para ello efectuó la escisión de ECOPETROL y creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), nueva administradora de las reservas petroleras,

¹⁰ La regla que determina la participación de la compañía asociada frente a ECOPETROL en el crudo que se encuentra.

la cual estableció un nuevo tipo de contrato con el ánimo de darle un nuevo impulso a la actividad de perforación en el país¹¹, en el que hay algunos cambios fundamentales respecto al contrato de asociación que venía operando.

El primero es que el Estado ya no participa en forma directa como socio cuando se descubre petróleo en un campo. Hasta hoy la empresa que exploraba el campo debía asumir sola los costos pero, si se le declaraba la comercialidad, ECOPETROL le devolvía el 30% de la inversión a cambio de entrar a participar con dicho porcentaje en la explotación del descubrimiento. Ahora, la empresa invierte sola y, si se declaran la comercialidad, sigue sola, asume todos los gastos y recibe la totalidad de los ingresos. El Estado no invierte necesariamente. La empresa que solicite un área invierte a su propio riesgo pero a cambio recibe el 100% de los derechos de producción, después de pagar regalías. Así, las compañías privadas están en libertad de adelantar su gestión directamente, sin la obligación de asociarse con ECOPETROL, como es el caso del contrato de asociación que se venía manejando¹². ECOPETROL, en este caso, no será el socio obligado que coadministra con sus limitaciones administrativas y su rígido marco normativo. El Estado, a través de la ANH, sólo asegura que se cumplan los compromisos que las compañías privadas adquieren pero no tiene participación en sus decisiones técnicas y financieras, siempre que se realicen dentro de la mejor práctica industrial. Cada empresa puede invertir donde quiera porque la participación del Estado es sólo de vigilancia y control. Estos cambios le garantizan mayor independencia a las compañías, quienes deberán asumir directa y totalmente los riesgos que asuman. En tal sentido, ECOPETROL participará como un competidor más y se deberá ceñir a las mismas condiciones.

La segunda diferencia notable es el método de asignación de áreas. Hasta hoy ECOPETROL ponía a disposición unas áreas que el mismo había “calentado”, es decir, había estudiado y consideraba que eran explotables. Con esa información salía a ofrecer unos bloques, en algunos casos directamente, a un grupo de compañías a través de licitaciones. Con el nuevo contrato la asignación es directa. La empresa que esté interesada en un área lo manifiesta por escrito y la ANH lo adjudica.

Adicionalmente, como en el contrato anterior, el contratista deberá pagar unas regalías en especie, las cuales son escalonadas para estimular los proyectos pequeños y medianos, y

¹¹ ECOPETROL pasó a ser, como dice su presidente Isaac Yanovich: “Una compañía más en el campo petrolero colombiano”. Deberá competir con las multinacionales para encontrar y extraer petróleo o convencerlas de hacerlo en compañía. Por eso la historia de la empresa más grande de Colombia y de todo el sector de hidrocarburos puede dividirse en antes y después de la ANH. Y a juzgar por los resultados en 2003, la tarea pendiente no es nada fácil.

¹² Una de las ventajas del contrato que se firme entre los inversionistas y la ANH es que no contempla participaciones automáticas para ECOPETROL, y por lo tanto, la permanencia de la petrolera estatal dependerá más de su gestión y capacidad propia que de los éxitos de los asociados. De igual manera, se reduce el llamado “state take” o participación estatal del actual 70% a cerca del 50%, mejorando la rentabilidad y, por tanto, el estímulo a adelantar inversiones adicionales.

deberá cancelar unos impuestos al Estado¹³; accesoriamente, el contrato establece unas contraprestaciones o derechos económicos para el Estado por medio de la ANH, cuando un proyecto resulta más rentable de lo previsto¹⁴.

Así mismo, los inversionistas tendrán seis años para explorar y 24 para explotar el campo, o sea, dos años más frente a los 22 que actualmente se conceden. Pero, adicionalmente, se brinda la posibilidad de extender automáticamente el contrato hasta su agotamiento, siempre que la compañía cumpla con unas condiciones mínimas como la actividad permanente y continuada en el campo respectivo y un plan de recuperación adicional activo. Está prorrogada deberá traer un beneficio económico para el país, toda vez que la ANH recibirá el 10% del valor de la producción, después de regalías, cuando se trate de crudo líquido y 5% cuando sea gas o crudo pesado. Por su parte, con el fin de incentivar la devolución de áreas, el nuevo esquema de contratación contempla un canon “superficial”, similar al que se utiliza en los contratos de carbón. Dicho gravamen contempla cobrar un monto representativo por el uso del suelo a partir de la segunda fase exploratoria y hasta la terminación del período de exploración. El costo variará de 25 centavos de dólar por hectárea hasta 1.50 dólares por hectárea.

De todas formas, las actividades de exploración y producción de hidrocarburos en el país están enfrentando desafíos, como satisfacer la demanda doméstica de hidrocarburos y sostener excedentes exportables durante los próximos años, para contribuir substancialmente con el desarrollo del país. De hecho, si se mantiene la actual tendencia de reducción de la producción y de las reservas de petróleo, Colombia pasaría a ser importador neto de crudo, lo que ocasionaría un fuerte impacto sobre las finanzas públicas y la balanza de pagos. Así mismo, aunque se ha avanzado en la flexibilización de la contratación y del sistema de regalías, la Nación no está cautivando la inversión extranjera que necesita para reactivar la exploración de petróleo¹⁵. Las razones de esta situación son varias: condiciones geológicas, rentabilidades para el inversionista, ausencia de una canasta de proyectos y, riesgos políticos, jurídicos y de seguridad.

No obstante, es muy significativa la reciente disposición de grandes compañías petroleras, como Exxon-Mobil o Shell, de volver a explorar en búsqueda de petróleo en el país. En contra de la visión pesimista que se ha tenido en los últimos años, para los expertos internacionales los yacimientos de hidrocarburos del futuro serán de alto costo, en lugares remotos y de difícil

¹³ Las regalías se mantienen como en el actual esquema, es decir, varían del 5% al 25%, de acuerdo con el nivel de producción de los campos.

¹⁴ Cuando el precio internacional del crudo sea superior a un precio base o cuando la producción acumulada sea mayor a 5MMbl de hidrocarburos líquidos.

¹⁵ PETROLEO SI, pero..., En: Dinero. Bogotá. No. 201 (marzo 19 de 2004); p.28.

acceso. La ventajosa ubicación geográfica de Colombia y la opción de explorar aguas afuera en el mar Caribe son promisorias y atractivas para estas compañías. Esta decisión indicaría que las empresas que trabajaron por largo tiempo en el país y se fueron cuando las condiciones para llevar a cabo sus actividades no eran las apropiadas por razones contractuales y de seguridad, han cambiado su visión del país y ahora lo consideran atractivo para su inversión. Ello muestra, a su vez, que la medida de crear la ANH como un ente especializado, separado de ECOPEPETROL, se ve con buenos ojos en el exterior¹⁶.

C. Regalías petroleras en Colombia.

Con la Constitución Política de 1991, Colombia ratificó su propiedad sobre los recursos del subsuelo y determinó la obligación del pago de una contraprestación que reciben las regiones por la explotación de los recursos naturales no renovables que yacen en sus zonas, como son los hidrocarburos. Esta obligación se conoce como regalía¹⁷, la cual puede limitarse en el tiempo por el agotamiento de su fuente. Según la misma carta, el Estado tiene la obligación de planificar el manejo y el aprovechamiento de estos recursos y de velar porque la explotación se haga de manera racional y con criterios de sostenibilidad y de protección al medio ambiente. Es decir, tiene la obligación de garantizar su conservación, restauración o sustitución¹⁸.

Del mismo modo, se establecieron los sujetos que tienen derecho a participar de estas regalías¹⁹. En forma directa, los departamentos productores, municipios productores y municipios portuarios; en forma indirecta: todas las entidades territoriales del país, es decir, los departamentos, municipios, distritos y resguardos indígenas del país, a través del Fondo Nacional de Regalías y, las corporaciones autónomas regionales, en especial, la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena, a través del mismo fondo.

1. Marco histórico legal.

En la Constitución política de 1886 se estableció el principio de que el Estado es el propietario del subsuelo y, por ende, de los recursos naturales no renovables, lo que da origen al pago de regalías por parte de los explotadores de tales recursos.

A principios del siglo XX el general Rafael Reyes exigió a los beneficiarios de la Concesión Barco y De Mares una regalía del 15% sobre el producido neto de hidrocarburos. Posteriormente, la Ley 120 de 1919 (primer estatuto petrolero), dispuso en materia de regalías

¹⁶ EDITORIAL. Nuevo ambiente petrolero. En: El Tiempo. Bogotá. (27, julio, 2004); p.1-16.

¹⁷ Constitución Política de Colombia de 1991, Artículos 332 y 360.

¹⁸ Ibid., Artículo 80.

¹⁹ Este beneficio de la industria petrolera se liquida mensualmente para trasladar esos dineros a los departamentos, municipios y entidades territoriales.

la división del territorio de la República en tres zonas, las cuales pagarían impuestos de explotación del producto bruto, de acuerdo con su distancia de la orilla del mar, así: 10% (a 200 kilómetros o menos), 8% (entre 200 y 400 kilómetros), y 6% (a más de 400 kilómetros).

La Ley 37 de 1931 estableció una tabla con un mayor número de rangos de porcentajes (2% al 11%) y distancias (de 0 a más de 900 kilómetros), de acuerdo con la situación de los yacimientos respecto a la orilla del mar.

En el Decreto 10 de 1950 se aumentan los beneficios nacionales en dos puntos porcentuales con respecto a la Ley 37 de 1931. A continuación se modificó el sistema de determinación de los porcentajes de regalías y se dividió el territorio nacional en dos grandes zonas: la oriental y la occidental; para llevar esto a cabo se tomó la cima de la Cordillera Oriental como parámetro principal²⁰. En el artículo 39 del Código de Petróleos se estipula que las zonas ubicadas al este y suroeste de la cima de Cordillera Oriental pagarán el 11.5% del producto bruto explotado y, las zonas del resto del territorio nacional, incluyendo las aguas marítimas territoriales, el 14.5%. Esta distribución de porcentajes replica la medida que se venía tomando desde la Ley 37 de 1931 de asignar mayores porcentajes de regalías a las áreas localizadas más cerca del mar; las situadas en el este y sureste de la Cordillera Oriental están más alejadas y el transporte del petróleo presenta mayores dificultades.

Evolucionando, la constitución política de 1991, en su artículo 332, reiteró la legislación constitucional de 1886²¹. Esta Carta Magna, además de mantener los derechos a percibir regalías de los entes territoriales donde se encontrasen los yacimientos minerales, extendió éstos a los municipios portuarios y ordenó la creación de un fondo de regalías, cediéndole a éste el porcentaje que antes ingresaba a la Nación. De acuerdo con los preceptos constitucionales, la ley debería definir los montos de las regalías, su distribución y uso.

Luego, con el nacimiento del contrato de asociación se estableció un régimen de regalías del 20%, que fue ratificado con la Ley 141 de 1994, primera que establece de forma oficial dicho porcentaje. El Congreso de la República, mediante esta ley dio origen al Fondo Nacional de Regalías (FNR) y la Comisión Nacional de Regalías; reguló el derecho del Estado a percibir las regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables y estableció las reglas para su liquidación, distribución y utilización, teniendo en cuenta el mineral explotado y el nivel de

²⁰ Dicho sistema se contempló en: Decreto 1056 de 1953 (que reglamentó el Código de Petróleos), en el Decreto 2140 de 1955 y en la Ley 10 de 1961.

²¹ La cual establece que "El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las Leyes preexistentes".

producción. Esta ley es, en síntesis, el fundamento legal del régimen de regalías y compensaciones en Colombia²².

En el Decreto 1747 de 1995 se definieron las siguientes metas mínimas: 1% (máximo) en mortalidad infantil, 100% en cobertura básica de salud, 90% en la cobertura de educación básica, y 70% en la de agua potable y alcantarillado.

La Ley 619 de 2000, que modificaba la regalía fija del 20%, mediante la adopción de un porcentaje variable entre el 5% y el 25%, que consideraba el promedio del volumen diario de producción de cada campo, fue declarada en el 2001 inexecutable por la Corte Constitucional, por vicios de trámite, limitando su vigencia hasta mediados del 2002. La nueva fórmula que se propuso en esta ley fue ampliamente controvertida. Pese a que el Gobierno argumentó, para sustentarla, que el objetivo era incentivar la contratación petrolera y así ampliar el nivel de reservas y acrecentar los ingresos por regalías a los entes territoriales; su esquema de liquidación final no coincidió con su intención, ya que el efecto de dicha ley representaba una disminución efectiva de más de 10 puntos sobre el anterior régimen de regalías²³.

En relación con el monto de las regalías y el sistema para liquidarlas y reajustarlas, la Ley 685 de 2001 (nuevo Código de Minas) estableció que: “Serán los vigentes a la época del contrato de concesión y se aplicarán durante toda su vigencia”.

Finalmente, la Ley 756 de 2002 modificó la Ley 141 de 1994 estableciendo nuevos criterios de distribución de los recursos de regalías y de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de los hidrocarburos, en lo que corresponde al Fondo Nacional de Regalías, municipios y departamentos productores y municipios portuarios.

2. Clasificación de las regalías.

De acuerdo con lo establecido en la Constitución de 1991, las regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables de las entidades territoriales se reciben en dos formas: directa e indirectamente, a través del Fondo Nacional de Regalías.

Las regalías directas son percibidas por los entes territoriales en cuyas jurisdicciones están ubicadas las explotaciones de los recursos. Comprende las participaciones de departamentos productores, municipios productores y portuarios (en algunos casos los que están en su área de

²² En esta ley se definió el FNR como un sistema de manejo separado de cuentas, sin personería jurídica; y la Comisión Nacional de Regalías, como una unidad administrativa especial, sin personería jurídica y adscrita al Ministerio de Minas y Energía, cuyo objeto principal es controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos provenientes de regalías y compensaciones causadas por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado y la administración del FNR.

²³ Véase OSSA ESCOBAR, Carlos, Comentarios a la Ley de Regalías : Ley 619 de 2000. Contraloría General de la República y, CASTAÑO VALDERRAMA, Juan G. Las Regalías petroleras: un derecho de los colombianos. Colombia (2001).

influencia), cuyo destino es alcanzar niveles básicos de cobertura en educación, salud y saneamiento básico²⁴. Estas sumas buscan compensar, en parte, los impactos socioeconómicos de la explotación y transporte de estos recursos naturales.

La regalías indirectas provienen del Fondo Nacional de Regalías; con estas se busca el desarrollo económico del país, por medio de la promoción de la minería, la preservación del ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión.

3. Destinatarios y destinación de las regalías.

Como lo hemos visto, las regalías deben entenderse como una contraprestación que reciben los entes territoriales, restringida en el tiempo. De ahí la importancia de su correcto uso en los términos que fueron definidos por el legislador, con miras a atender en forma debida la población en tanto se pueda contar con ellas.

Como rentas cedidas del Estado, las regalías se deben orientar a la inversión social, teniendo como marco de referencia el buscar una mejor calidad de vida de la comunidad, utilizándola como herramienta de desarrollo, descentralización y pacificación. Como instrumento de desarrollo social debe permitir no solo el crecimiento económico, sino un mejor nivel de vida de los beneficiarios. Como mecanismo de descentralización, su inversión debe orientarse a consultar las necesidades de la comunidad, escogiendo los proyectos que en forma equitativa irrigen sus beneficios en el entorno. Como instrumento de pacificación las regalías deben permitir entregar a las comunidades el apoyo que el Estado no ha podido brindar para satisfacer sus necesidades.

El objetivo de la inversión y el gasto social, ha sido delineado en la Constitución como el medio para mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas y, en especial, en aquellos sectores sociales discriminados que no han tenido una participación equitativa de los beneficios del desarrollo y tienen sus necesidades básicas insatisfechas. Normativa y conceptualmente, las regalías están direccionadas a la inversión en salud, educación y saneamiento básico.

La Ley 141/94 reguló, además de los montos de las regalías, su destino. Estableció los porcentajes que les corresponden a los destinatarios de los recursos de las regalías de la siguiente manera: a) Los departamentos que producen más de 70.000 barriles promedio diario en el mes y, los municipios que producen más de 7.500 barriles promedio al día en el mes (aquellos que producen menos se consideran no productores); b) Los municipios portuarios por

²⁴ Ley 141 de 1994.

donde se cargan, descargan y exportan el petróleo y sus derivados; c) El Fondo Nacional de Regalías – FNR; d) Los departamentos no productores de la misma región y los municipios no productores del mismo departamento productor, que reciben una parte de regalías de acuerdo con lo siguiente: la Ley 141/94 incluyó topes a las regalías directas, y lo que supere esos topes, se consideran excedentes que son transferidos al FNR para que se repartan entre esos departamentos, esos municipios y el mismo FNR.

Tabla 1
Distribución del excedente de la aplicación de los topes de las regalías directas

	Excedente		
	Departamento productor	Puertos	Municipio productor
FNR	65%	100%	60%
Departamentos no productores	35%	0%	
Municipios no productores		0%	40%

3.1. Directas.

A partir de la vigencia de la Constitución de 1991, el Estado cedió a las entidades territoriales las regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables, no asignadas a los departamentos y municipios productores, señalando “la destinación específica” que se le deben dar a estos recursos y, con la Ley 141/94, como ya lo mencionamos, se reguló el derecho del Estado a percibir regalías, y se establecieron las reglas para su liquidación y distribución. El 100% de los recursos de regalías percibidos por los departamentos y municipios debe destinarse a inversión en proyectos prioritarios contemplados en el Plan General de Desarrollo de la respectiva entidad territorial, en ningún caso podrán utilizarse para gastos de funcionamiento²⁵. Los departamentos deben invertir al menos el 50% y los municipios el 80% de los recursos que reciban por concepto de regalías y compensaciones monetarias directas, hasta cumplir unas coberturas mínimas que se encuentran definidas por el artículo 20 del Decreto 1747 de 1995 (tabla 2)²⁶.

La vigilancia sobre la correcta utilización de los recursos de regalías recae sobre la Comisión Nacional de Regalías (CNR)²⁷, que se encarga, además, de administrar y asignar los recursos

²⁵ El 90% deben ser destinados a inversión en proyectos contemplados en el Plan General de Desarrollo de la entidad territorial y el 10% restante para la interventoría y puesta en operación de proyectos dirigidos al saneamiento fiscal y la construcción y ampliación de la cobertura de los servicios de salud y educación, mortalidad infantil, agua potable y alcantarillado.

²⁶ A menos que demuestren que ya han alcanzado las metas.

²⁷ El Gobierno actual (2003-2006) decidió eliminar la Comisión Nacional de Regalías y asignar estas tareas al Departamento de Planeación Nacional.

del Fondo Nacional de Regalías. Según el régimen de regalías de hidrocarburos, “la CNR tiene la facultad de ordenar a ECOPETROL la suspensión temporal de los pagos de regalías cuando considere que estos recursos no se han utilizado de acuerdo a lo estipulado por la ley”²⁸. Por su parte, las entidades territoriales que reciban regalías directas deberán presentar anualmente ante la CNR un informe en el que aparezca la relación de las inversiones realizadas en el año inmediatamente anterior y los recursos de regalías²⁹.

Tabla 2
Coberturas mínimas de inversión por programa

Mortalidad infantil máxima	1%
Cobertura mínima en salud de la población pobre	100%
Cobertura mínima en educación básica	90%
Cobertura mínima en agua potable y alcantarillado	70%

Fuente: decreto 1747, artículo 20, 1995.

La CNR, para ejercer el control y vigilancia de estos recursos, esta facultada para contratar interventorías administrativas, financieras y técnicas para los proyectos, a cargo del presupuesto de los mismos. Al mismo tiempo, el Departamento Nacional de Planeación tiene la obligación de evaluar la gestión y los resultados de los proyectos regionales, departamentales y municipales de inversión que se financien con regalías directas o del FNR. De igual forma, en casos excepcionales y a petición de la comunidad, la Contraloría General de la República puede ejercer el control fiscal sobre los proyectos mencionados.

Además de las anteriores instancias, al tenor del artículo 270 de la constitución, la comunidad, organizada bajo las formas de veeduría ciudadana o comunitaria, tiene la facultad de hacer el seguimiento de carácter preventivo y/o correctivo, para evitar irregularidades en el uso de estos recursos.

3.2. Indirectas.

Al FNR llegan las regalías que no se asignan directamente, para que se distribuyan entre los proyectos presentados y aprobados de todas las entidades territoriales del país, así como los excedentes de regalías generados por los topes. De acuerdo con la Ley 141/94, la distribución general de los recursos del FNR se realiza como lo muestra la tabla 3. Los recursos propios se destinan a: promoción de la minería (20%), preservación del medio ambiente (20%),

²⁸ ECOPETROL. Régimen de Regalías de Hidrocarburos. p.46.

²⁹ Decreto 620 de 1995.

financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales (59%), y sin destinación específica (1%).

Tabla 3
Distribución de los recursos del FNR

Proyectos de energización	15,0%
Proyectos específicos	13,1%
Recursos propios	60,9%
Gastos de funcionamiento FNR	1,0%
Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena	10,0%
Total	100,0%

Los proyectos de fomento minero se refieren al estudio, prospección, diseño, exploración, explotación, promoción, beneficio, transformación, infraestructura, mercadeo, negociación, supervisión y ejecución de proyectos con énfasis en pequeña y mediana minería.

Los proyectos de preservación del medio ambiente atienden: el ordenamiento territorial y ambiental, áreas de manejo especial, bosques, fauna y flora, ecosistemas no boscosos y acuáticos, recursos energéticos primarios, atmósfera, implementación de sistemas de monitoreo ambiental, suelos y protección del paisaje.

En la asignación de recursos para los proyectos regionales de inversión y para proyectos elegibles se tiene en cuenta el equilibrio regional, sobre la base de las necesidades básicas insatisfechas, el desarrollo económico del país y el impacto económico, ambiental y social del proyecto. Según el Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002, los recursos de libre inversión del FNR se debían destinar en un 80% a la red vial secundaria y terciaria, excepto para las regiones de la Orinoquía y la Amazonía, donde estos dineros pueden utilizarse para proyectos de navegabilidad de sus ríos.

Finalmente, la Ley 756 de julio 23/02, que modificó la Ley 141/94, estableció los más recientes criterios de distribución³⁰. Decretó que el Fondo Nacional de Regalías este adscrito al Departamento Nacional de Planeación y que, una vez descontado el 1% de las otras asignaciones contempladas en la ley, los demás recursos reales sean destinados, conforme al Artículo 361 de la Constitución, y de acuerdo con la aplicación de los siguientes porcentajes

³⁰ En artículo transitorio esta regulación, conocida como "Ley de regalías", estipuló que los recursos de regalías y compensaciones monetarias determinadas como participaciones para el Fondo Nacional de Regalías, los departamentos productores y municipios productores y portuarios, que se causaron desde la pérdida de vigencia de la Ley 619 de 2000 hasta la promulgación de la presente ley, debieron ser distribuidos en los términos dispuestos por la Ley 619 de 2000.

mínimos: fomento de la minería (15%), preservación del medio ambiente (30%) y, financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales (54%).

D. Bonanzas petroleras en Colombia.

En 1978, el petróleo participaba apenas con el 3.7% de las exportaciones del país; en 1986, con la producción de Apiay y los inicios de Caño Limón subió al 22.6%; para 1990, con la producción plena de Caño Limón aumentó al 27.6%; en 1994 fue del 24.6% y, con la producción de los campos petroleros del piedemonte llanero, entre los que se cuentan originalmente los de Cusiana y Cupiagua, la proyección muestra que en el 2002 el petróleo y sus derivados, alcanzó el 61.7% de las exportaciones³¹. Desde el descubrimiento de Caño Limón, el país recobró su condición de autosuficiencia, mejorando considerablemente la situación fiscal y cambiaría, lo que originó el rediseño del plan de desarrollo para ajustarlo a estos ingresos extraordinarios³².

Normalmente, cuando un bien transable en el mercado internacional, como es el caso del petróleo, entra en bonanza, además de generar efectos de carácter macroeconómico, también lo hace a nivel territorial. En Holanda, a comienzos de la década del sesenta, por efectos de los descubrimientos de grandes campos de gas, su economía, en lugar de fortalecerse, quedó sumida en crisis³³. Esta situación se ocasionó por: a) Revaluación de la moneda nacional que perjudicó las exportaciones diferentes a las del producto en bonanza; es decir, de los bienes comerciables, exportables o importables; b) Aumento desmesurado del gasto público, porque gran parte de la bonanza va al gobierno; c) Incremento en la importación de bienes suntuarios; d) Debilitamiento del espíritu de trabajo de los habitantes de la región en bonanza y, e) Altos niveles de consumo, deuda y obras innecesarias.

Las bonanzas, así como pueden ser una oportunidad de desarrollo, también pueden ser una enfermedad. Lo que en última instancia evita que se presente la enfermedad holandesa es su manejo prudente; por ello, es importante controlar la entrada de divisas, para evitar el deterioro en los términos de intercambio entre bienes transables³⁴ y no transables. La revaluación de la moneda nacional, por su parte, desincentiva la producción nacional de bienes transables, presentándose crecimiento de los sectores no transables (construcción) que absorben parte de los excedentes³⁵.

³¹ DANE. En: Revista del Banco de la República. Bogotá. No.914 (diciembre de 2003); p.210.

³² AMORTEGUI, Luis E. Bonanza petrolera y ley de regalías : ¿Un ejercicio de planeación?. Bogotá. CIDER : UNIANDES. 1995. p.62-93.

³³ Es lo que se conoce como "Enfermedad holandesa".

³⁴ Aquellos que se pueden negociar en los mercados internacionales.

³⁵ STEINER, Roberto. 1993.

De otro modo, mientras que las bonanzas cafeteras se han originado por aumentos del precio internacional del grano, ante la disminución de oferta mundial, las bonanzas petroleras tienen origen en el descubrimiento de grandes yacimientos, generadores de divisas, recursos fiscales y regalías. La magnitud y duración de la bonanza depende del tamaño de los yacimientos, de la tasa óptima de extracción y de los precios internacionales.

En el decenio del setenta, el país no pudo beneficiarse del aumento en los precios internacionales del crudo por haber perdido la autosuficiencia; esta coyuntura generó procesos inflacionarios que desembocaron en recesión económica. Mundial e internamente coincidió con la bonanza cafetera, que llevó a procesos de sobrevalor que desincentivaron la política de diversificación y fomento de las exportaciones menores. A su vez, el descubrimiento de grandes yacimientos petrolíferos se ha localizado, básicamente, en regiones periféricas y desintegradas del mercado, lo que, sumado a que las condiciones de producción son de uso intensivo de capital con mano de obra calificada, han convertido estas exportaciones en enclaves.

Por su parte, como la producción petrolera se realiza por medio de contratos de asociación, ECOPETROL y la compañía operadora retribuyen los beneficios a los niveles territoriales a través de regalías, impuestos y obras de infraestructura. Esto implica que la mayor parte de los recursos sean públicos, para lo cual se deben establecer mecanismos con el fin de que se planee la toma de decisiones. A su vez, respecto a las regalías de las entidades territoriales productoras, es importante que para contrarrestar la tendencia hacia el enclave, se inviertan los recursos en el fomento de una estructura productiva, diversificada y sólida.

Igualmente, se ha apreciado cómo las bonanzas petroleras generan desplazamientos hacia estas zonas de personal de bajos ingresos y sin empleo desde distintos puntos del país, lo que ha influido en la situación de inestabilidad política imperante. Esta concentración poblacional genera presión sobre el precio de los inmuebles, bienes y servicios, por las expectativas de mayores ingresos de la población. Además, conduce a que las decisiones sobre planeación urbana sean difíciles y, por tanto, se desarrollen sectores en condiciones de informalidad. Lo anterior implica que las decisiones gubernamentales se deben encaminar hacia inversión productiva, generadora de empleo y bienestar, dentro de una economía departamental y municipal diversificada, para procurar que la actividad económica crezca y, al final de la bonanza, las ciudades no queden convertidas en centros de pobreza o, ciudades desocupadas porque la población ha tenido que emigrar por falta de oportunidades.

Así mismo, la autonomía de las entidades territoriales productoras de petróleo, para el uso de las regalías, no implica que deba dejarse de pensar en los demás colombianos, tanto para la

distribución equitativa de las regalías como para efectuar una monetización nacional, evitando así los síntomas de la llamada “Enfermedad Holandesa” con sus consecuencias macroeconómicas y territoriales. Dado esto, el gobierno impulso la expedición de las leyes orgánicas de presupuesto y de planeación, y el proyecto de ley del Fondo de Estabilización Petrolera (FAEP), en los que se incluyen criterios de equilibrio macroeconómico y fiscal. El fondo se estableció para amortiguar el impacto de las fluctuaciones de los precios del petróleo en el mercado internacional³⁶.

En conclusión, es importante recalcar que la paradoja de las bonanzas petroleras en Colombia radica en que a mayor producción de crudo, orientada a aprovechar los precios internacionales altos, pero sin suficientes reservas que las soporten, el país en un futuro cercano tendría que recurrir a la compra de crudo a los socios y, posteriormente, pasar a convertirse en importador neto de petróleo. Ello parte de la reducción paulatina del nivel de reservas de crudo observada en los últimos años. A partir de 1992, el descubrimiento e incorporación de nuevas reservas ha sido en promedio de 5 millones de barriles anuales, cifra extremadamente baja frente a la demanda anual y los requerimientos de exportación del país, que en promedio se han mantenido cerca de los 221 Mbbl desde 1994³⁷. El grueso de las reservas de crudo se ha venido sustentado en el tamaño de tres grandes campos: Caño Limón, Cusiana y Cupiagua.

El requisito necesario para mantener un autoabastecimiento e incrementar el nivel de reservas es el dinamismo en la exploración. La considerable disminución de las labores en esta área, el incumplimiento de contratos por las compañías privadas, el riesgo geológico, el elevado número de renunciadas y el continuo accionar de grupos armados en contra de la operación o la infraestructura petrolera, han sido síntomas desalentadoras de la actividad exploratoria en Colombia. En la actualidad y debido, en parte, a la dependencia en materia tecnológica tanto para exploración, perforación y producción, así como de grandes sumas de capital para el desarrollo de estas actividades³⁸, Colombia presenta gran dependencia de los desarrollos tecnológicos y de la inversión extranjera en el campo de la exploración, lo que deja al país en una posición de relativa desventaja para el desarrollo individual de esta actividad y para manejar su economía petrolera en un marco seguro y estable de autosuficiencia a largo plazo.

³⁶ Ley 209 de 1995. El FAEP se creó como un sistema de manejo de cuentas en el exterior, sin personería jurídica y con subcuentas a nombre de ECOPEPETROL, de los departamentos y municipios receptores de regalías y compensaciones monetarias, y del FNR. Así mismo, la Ley 633 de 2000 autorizó, por una sola vez, que los municipios y departamentos productores de hidrocarburos dispusieran del reintegro de sus derechos en el FAEP para destinarlo exclusivamente al pago de la deuda vigente a la expedición de dicha norma. De igual forma, se autorizó al Gobierno Nacional para disponer de los recursos del FNR en el FAEP para asignarlos a los departamentos y municipios no productores, con destino exclusivo al pago de la deuda causada por financiación de proyectos y programas de desarrollo.

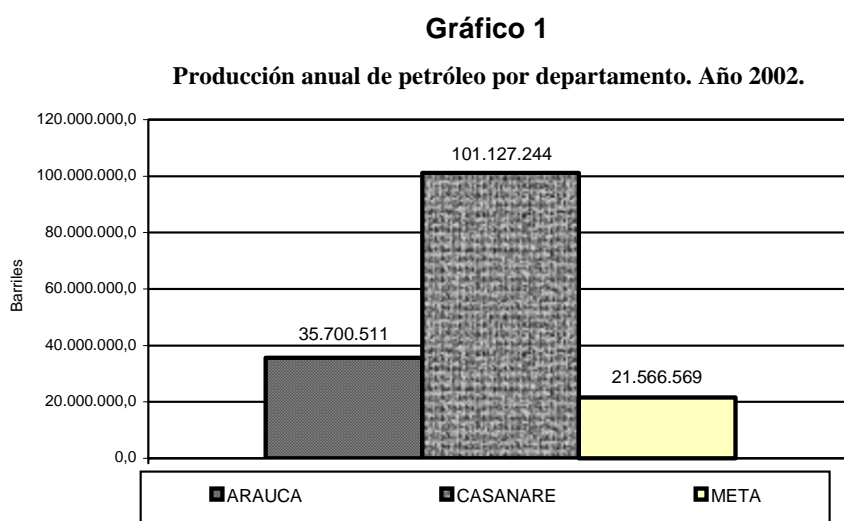
³⁷ VELANDIA SEPULVEDA, Orlando. Boletín temático minas y energía.

³⁸ Capital de riesgo con el que no cuenta ECOPEPETROL.

Esta situación, en opinión de algunos expertos, se debe modificar, ya que dentro de este esquema el país depende casi exclusivamente de la voluntad de los inversionistas extranjeros para el impulso de este sector. Sin embargo, esperanzados en la nueva política petrolera, la ANH firmó los primeros cuatro contratos para la exploración y explotación de áreas en el Magdalena Medio. Tres de dichos contratos tienen capital colombiano y la otra es una firma extranjera que lleva muchos años explorando en el país³⁹.

III. PRODUCCIÓN EN LOS DEPARTAMENTOS PETROLEROS.

A. Meta, Arauca y Casanare.



Fuente: Comisión Nacional de Regalías - Servicio Público de Información.

La producción total del país durante el año 2002 fue del orden de 209 millones de barriles de petróleo, registrando un descenso en la producción del 5.4% respecto del año anterior, siendo el departamento con mayor producción Casanare, con un volumen de 101.1 millones de barriles, que representan el 48.3% del total nacional, seguido por Arauca, con una producción de 35.7 millones de barriles y una participación del 17.0%; en tercera ubicación el departamento del Meta, con una producción de 21.5 millones de barriles, que representan el 10.3% y, en cuarto lugar el Huila, con 20.9 millones de barriles (10.0%). En seguida, los departamentos de Santander y Tolima, que constituyeron el 3.4% y 3.2% del total y, de la producción de petróleo del país, el 7.8% corresponde a los departamentos restantes. Se advierte, que estos valores reales de la producción de petróleo para cada departamento son utilizados como volumen base de liquidación para el pago y distribución de regalías a los beneficiarios señalados en la ley.

³⁹ Este se considera el primer paso para lograr firmar como mínimo 20 contratos en el año 2004, los cuales tendrán compromisos hasta por US\$28 millones.

B. Producción del Meta.

Cuadro 1
Meta, Producción de petróleo, según campos.
1995 - 2002

Campos	Miles de barriles							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total producción	22.421	25.522	29.853	28.750	24.919	23.314	22.625	22.167
Gerencia Llanos ^a	13.131	15.078	18.169	17.770	14.731	13.939	12.870	12.845
Campo Chichimene ^b	3.501	3.666	5.899	3.751	2.858	2.115	2.082	2.022
Campo Castilla ^b	5.789	6.778	5.785	7.229	7.330	7.261	7.673	7.300

^a Comprende los campos de Apiay, Suria, Reforma - Libertad, Valmagro y Rancho hermoso.

^b Gerencia Llanos asumió directamente la explotación de los campos de Castilla y Chichimene desde el 31 de enero de 2000.

Fuente: Empresa Colombiana de Petroleos ECOPETROL - Gerencia Llanos.

La actividad de la minería en el departamento del Meta, en lo que concierne al petróleo, ha mantenido unos niveles relativamente estables en los últimos 8 años, de acuerdo con el reporte de la Gerencia Llanos de ECOPETROL. Es así como la producción de crudo, que llegó a 22.4 millones de barriles en 1995, pasó a registrar 22.2 millones de barriles en el 2002, alcanzando sus topes máximos en los años 1997 y 1998, en los que se elevó a 29.9 y 28.8 millones de barriles, respectivamente. Por campos, mientras en el periodo se observa una declinación natural en el campo Chichimene del 42.3%, el campo Castilla muestra un aumento en su rendimiento del 26.1%. A su vez, las demás áreas asumidas por la Gerencia Llanos: Apiay, Suria, Reforma-Libertad, Valmagro y Rancho hermoso, que alcanzan un nivel de participación cercano al 58.0% en el curso del período, presentan una pequeña disminución del 2.2% entre los dos años extremos del período analizado.

C. Expectativas de exploración en el Meta.

Según cifras oficiales, Colombia tendrá que importar hidrocarburos dentro de pocos años⁴⁰, razón por la cual, el gobierno nacional adelanta sus estrategias concernientes para tratar de incentivar la inversión en la búsqueda de nuevos yacimientos para evitar que eso suceda. Bajo esta condición, cinco compañías petroleras, provenientes de Brasil, Rusia, Estados Unidos y Colombia, participan en igual número de proyectos de exploración que se han puesto en marcha en el departamento del Meta, gracias a contratos firmados por ECOPETROL⁴¹.

Los municipios de Barranca de Upía, Castilla La Nueva, Puerto López y Puerto Gaitán están incluidos dentro del mapa de búsqueda de crudo que incluye 1.354.116 hectáreas. El primero

⁴⁰ Según la Contraloría General de la República, el departamento del Meta y los municipios de Villavicencio, Acacías, Castilla la Nueva y Puerto Gaitán, verán una reducción de más del 30.0% en sus ingresos por concepto de regalías a finales del 2007.

⁴¹ En: El Tiempo, Bogotá, Septiembre 8 de 2003.

de los cinco proyectos de exploración, y sobre el cual ya se realizó la actividad sísmica y se aguardan sus resultados, fue adjudicado a la brasileña Petrobras. El contrato se denomina Río Guape y esta comprendido dentro de un área de 183.293 hectáreas que van desde el campo Castilla la Nueva hasta el río Guape. El segundo se denomina proyecto Cóndor y se suscribió con la empresa rusa Lukoil. Su ubicación va desde Barranca de Upía y cobija a los municipios cundinamarqueses de Medina y Paratebuena. El tercer convenio fue suscrito con la empresa Colombiana Hupecoll y cubre a los municipios de Puerto López y Puerto Gaitan. El cuarto se desarrollará exclusivamente en territorio de Puerto López, y fue adjudicado a la empresa colombiana Petrotesting. El quinto y último proyecto se bautizó Caimán, y será ejecutado por la compañía Occidental Andina de Estados Unidos, su área es la más grande de las cinco, 680.739 hectáreas ubicadas en el municipio de Puerto Gaitan.

De otra parte, el departamento del Meta tiene reservas de crudo probadas de 349.3 millones de barriles, cuya producción podrá alcanzar 50 mil barriles por día a finales del año 2003⁴². El gobierno nacional, así mismo, procura negociar la extensión de las asociaciones con las empresas que están produciendo petróleo en Colombia, con el propósito de garantizar inversiones a tiempo en los pozos decadentes para frenar las declinaciones y producir más⁴³. Esta estrategia debe facilitar la inversión de la industria extranjera en la búsqueda de nuevos pozos, a fin de que la región intente ser autosuficiente en la producción petrolera.

IV. REGALÍAS PAGADAS, DISTRIBUCIÓN E IMPACTO.

A. Regalías pagadas en el Meta.

El petróleo ha contribuido a generar ingentes recursos fiscales. A través de ECOPETROL se genera más del 35.0% del total de ingresos de las empresas del sector público no financiero del país, y se causan, vía regalías, más del 20.0% del total de transferencias a las entidades descentralizadas⁴⁴. El monto de las regalías en un año puede ser la fuente de recursos más importante para la inversión del sector público. En el año 2000 el monto de las regalías ascendió a 29.0% del total de transferencias por situado fiscal y participación municipal de los ingresos corrientes de la nación⁴⁵.

⁴² En: El Mundo, Madrid, Noviembre 8 de 2003.

⁴³ Las estadísticas oficiales muestran que en 1999 Colombia produjo 840 mil barriles de petróleo por día, mientras que al mes de mayo de 2003 la producción promedio diaria ha descendido a 506 mil barriles. Colombia ha reducido rápidamente su producción petrolera, debido al declive natural de los principales campos, los pocos y pequeños nuevos hallazgos y los ataques a la infraestructura de transporte por parte de la guerrilla, que también impide ejecutar grandes proyectos de exploración.

⁴⁴ En: www.dnp.gov.co/02_sec/minas/minas.htm.

⁴⁵ A diferencia de las regalías el grueso de las transferencias se destina al pago de las nóminas de salud y educación y, sólo un porcentaje muy pequeño se convierte en inversión directa de los municipios.

Como lo hemos anotado, la mayor parte de la compensación de las regalías se distribuye de forma directa entre departamentos y municipios productores y portuarios y, una porción menor se distribuye por medio del Fondo Nacional de Regalías. El departamento del Meta es el tercer mayor productor de crudo del país, después de los departamentos de Casanare y Arauca y, por tanto, es un importante receptor de regalías.

Cuadro 2
Meta, Regalías pagadas en el departamento.
1995 - 2002

Beneficiario	Millones de pesos							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total	32.238	41.968	39.937	40.944	58.320	133.744	101.012	171.918
Departamento del Meta	17.506	23.094	28.268	28.587	39.597	91.277	69.210	86.235
Municipio de Acacías	1.703	2.158	2.489	2.380	3.043	9.385	4.886	6.810
Municipio de Castilla La Nueva	2.116	2.760	3.348	3.964	6.383	12.991	10.752	14.841
Municipio de Puerto Gaitán	23	18	35	0	0	0	822	1.049
Municipio de Villavicencio	4.509	5.745	5.797	6.012	9.298	20.091	15.342	18.342
Puertos FNR	0	0	0	0	0	0	0	13.219
Fondo Nacional de Regalías	0	0	0	0	0	0	0	31.422
Fondo Inversión Orinoquia	6.381	8.193	0	0	0	0	0	0

Fuente: Empresa Colombiana de Petróleos ECOPEPETROL, Coordinación de regalías - Gerencia Llanos.

Las regalías pagadas en el Meta, según informe de la Gerencia Llanos de ECOPEPETROL, crecieron notablemente a partir del año 2000 (cuadro 2). Mientras en 1999 se generó un recaudo de \$58.320 millones, al 2000 crecieron un 129.3%, registrando \$133.744 millones y, al cierre del 2002, alcanzaron una suma de \$171.918 millones. Por su parte, el Meta representaba en el año 1999 una participación dentro de las regalías totales del país del 5.4%; Arauca, 9.1% y Casanare, 24.5%. En el 2002, la participación del Meta aumentó al 7.3%, mientras Arauca y Casanare, registraron el 8.6% y 24.7%, en su orden.

Las regalías directas asignadas al nivel departamental, excluyendo las que van directamente a los municipios y al FNR, que significaron el 67.9% del total departamental en 1999, 68.3% en el 2000 y 50.2% en 2002, presentaron el mayor aumento, 130.5%, al pasar de \$39.597 millones en el año 1999 a \$91.277 millones en el 2000. Las regalías directas pagadas a los municipios de Acacias, Castilla la Nueva y Villavicencio, también crecieron de manera sustancial a partir del año 2000. Acacias pasó de percibir \$3.043 millones en 1999 a \$9.385 millones en el 2000, que significa un incremento del 208.4%, Castilla la Nueva, subió el 103.5% y, Villavicencio, el 116.1%. Así mismo, la capital se constituye en el municipio que ha obtenido más recursos por concepto de regalías. En el año 1995 los ingresos fueron de \$4.509 millones, mientras en el 2002 fueron de \$18.342 millones.

Cuadro 3
Meta, Participación regalías petroleras en
ingresos totales, gobiernos centrales municipales.
Año 2002.

Millones de pesos

Municipios	Ingresos totales	Regalías petroleras	Participación %
Villavicencio	70.778,4	13.726,5	19,4
Castilla la Nueva	19.135,7	13.889,8	72,6
Acacias	19.902,4	6.018,9	30,2
Puerto López	8.999,7	437,3	4,9
Granada	7.131,1	0,0	0,0
Restrepo	4.683,8	0,0	0,0

Fuente: Ejecuciones presupuestales.

En estos municipios el monto recibido por regalías petroleras ha representado una importante participación respecto al total de ingresos obtenido, que les ha permitido adelantar un alto nivel de inversiones. En Castilla la Nueva, equivalen al 72.6% de los ingresos del año 2002, en Acacias, al 30.2% y, en Villavicencio, al 19.4% (cuadro 3). En esta última ciudad, los ingresos tributarios contribuyen con el 40.6% y, el resto de las transferencias recibidas, con el 32.0%, destacándose dentro de estas las dirigidas por la nación central.

Cuadro 4
Meta, Participación regalías petroleras en
ingresos totales. 1997 - 2002.

Millones de pesos

Año	Ingresos totales	Regalías petroleras	Participación %
1997	90.010,5	28.775,2	32,0
1998	111.084,6	28.359,3	25,5
1999	166.904,2	39.687,3	23,8
2000	228.142,5	82.326,0	36,1
2001	255.238,4	61.534,7	24,1
2002	240.016,4	67.827,9	28,3

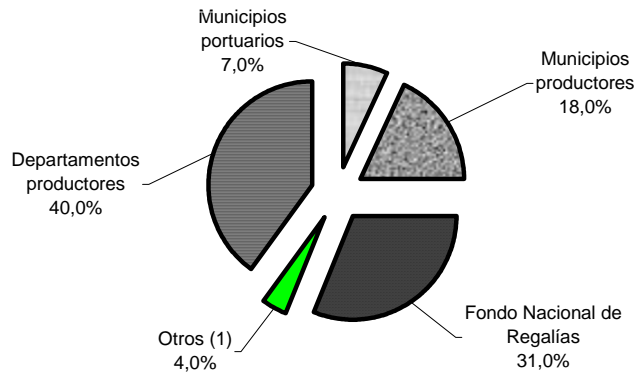
Fuente: Secretaría Administrativa y Financiera del departamento del Meta.

De otra parte, si puntualizamos el comportamiento de las ejecuciones presupuestales del gobierno central departamental del Meta, detectamos que en el año 1997 los ingresos al departamento por regalías fueron de \$28.775 millones, cifra que tuvo un ligero incremento al siguiente año, que ascendió a \$39.687 millones en 1999 y, que dio el gran salto a partir del año 2000, con un registro de \$82.326 millones, que significaron una variación del 107.4%, frente a la vigencia anterior y, una aportación en los ingresos totales del 36.1%, que es la mayor dentro del período observado. La caída en los precios internacionales del petróleo llevó a que se redujeran

los ingresos a \$61.535 y \$67.828 millones, en los años 2001 y 2002, determinando con estas sumas una contribución del 24.1% y 28.3% dentro de los ingresos totales.

B. Regalías directas: Generación, distribución, uso e impacto.

Gráfico 2
Colombia, Distribución de las regalías. 1995 - 2000.
 (porcentaje)



(1) Departamentos y municipios no productores, fondos de inversión y corporaciones.

Fuente: UPME.

Entre 1995 y 2000 se generaron regalías en Colombia por valor de \$5.66 billones, de los cuales el 92.3% provino de la explotación de hidrocarburos⁴⁶. En el mismo período, y de acuerdo con la distribución territorial de las regalías, el 65% se ha dirigido directamente a los departamentos productores, municipios productores y municipios portuarios. Además, estas entidades territoriales han participado de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, mientras que las entidades territoriales no productoras sólo tienen derecho a participar en parte de los recursos del FNR. Algunas de las entidades territoriales no productoras, como los departamentos de Vichada, Guainía, Guaviare y Vaupés, y los municipios no productores del departamento del Casanare, han participado de las regalías generadas por el escalonamiento de la producción de hidrocarburos en aproximadamente el 2.4% de las regalías. En consecuencia, la concentración de los beneficios de las regalías en las regiones productoras y portuarias del país es elevada, conforme a la distribución territorial que contempla la Ley 141/94.

1. Generación, distribución y uso.

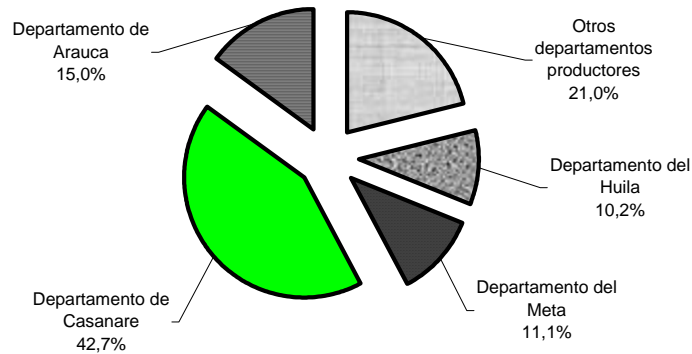
Entre 1995 y 1998 las regalías directas disminuyeron en términos reales, como consecuencia de la crisis mundial en los mercados de minerales. A partir de 1999 éstas presentaron una

⁴⁶ Contraloría General de la República, Op. cit., p.11.

recuperación sustancial debido al aumento de la producción y al comportamiento de los precios internacionales de hidrocarburos⁴⁷.

Gráfico 3

Colombia, Distribución de las regalías directas para los departamentos productores. Año 2000.



Nota: El 40% de los departamentos no reciben regalías.
Fuente: Comisión Nacional de Regalías.

Como la principal fuente de regalías de Colombia es la explotación de hidrocarburos, el beneficio de las regalías directas se ha concentrado en las regiones productoras de hidrocarburos y los principales puertos petroleros. En el 2000, cuatro departamentos productores de petróleo (Casanare, Arauca, Meta y Huila) recibieron recursos por un valor de \$651.0 mil millones, que corresponden al 79% de las regalías directas destinadas a los departamentos productores.

Por su parte, los municipios productores de petróleo de Aguazul, Tauramena, Arauca, Villavicencio y Neiva, y los municipios portuarios de San Antero, Tolú y Cartagena recibieron en el 2000 regalías directas por un valor de \$235.1 mil millones, que corresponden al 49.1% del total de regalías destinadas a municipios productores y portuarios.

Para evaluar la distribución de las regalías que reciben las entidades territoriales productoras, observaremos los departamentos de la región: Meta, Casanare y Arauca, y sus correspondientes municipios. Pese a contar apenas con el 2.9% de la población nacional, esta región petrolera recibió, en el año 2000, el 55.4% de las regalías directas, y además participó con el 3.6% de los recursos aprobados por la Comisión Nacional de Regalías (véase anexo 1).

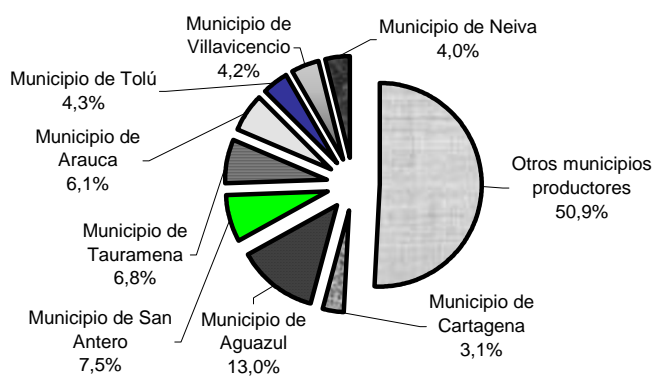
En los presupuestos de gastos de los recursos provenientes de las regalías directas en los departamentos de Arauca, Casanare y Meta, y los municipios de Arauca, Aguazul y Tauramena se observa que las entidades territoriales no han destinado los porcentajes de regalías directas

⁴⁷ Unidad de Planeación Minero Energética - UPME.

que la Ley 141/94 estableció para los sectores de educación, salud y saneamiento básico⁴⁸. Por ejemplo, entre 1995 y 2000, los departamentos de Arauca, Casanare y Meta destinaron el 45.7%, 34.2% y 28.0%, respectivamente, a los sectores de educación, salud y saneamiento básico, frente al 50.0% que estipula la Ley 141/94; y los municipios de Arauca, Tauramena y Aguazul destinaron, entre 1998 y 2000, el 43.7%, 27.3% y 23.2%, en su orden, a los sectores referenciados, frente al 80% que establece la citada ley. Parte de los recursos de las regalías directas con destinación específica a estos sectores se está desviando a otros rubros como vías, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, servicio de la deuda, gastos de funcionamiento y pago de nominas.

Gráfico 4

Colombia, Distribución de las regalías directas para los municipios productores y portuarios. Año 2000.



Nota: El 69% de los municipios no participaron en estos recursos.
Fuente: Comisión Nacional de Regalías.

2. Impacto socioeconómico.

A continuación se presenta la evolución de los indicadores de cobertura en educación, salud y saneamiento básico de los departamentos de Casanare, Arauca y Meta, como primeros beneficiarios de regalías del país.

En las principales regiones productoras de hidrocarburos del país, los indicadores de cobertura en educación primaria y secundaria se encuentran por debajo de la cobertura mínima del 90% instituida en el Decreto 1747/95⁴⁹. Entre 1995 y 2000, las tasas de escolaridad primaria⁵⁰ de los departamentos de Casanare y Meta aumentaron en un 5.8% y 8.8%, respectivamente, mientras que en el departamento de Arauca sufrió una disminución del 8%. Las tasas de escolaridad

⁴⁸ Contraloría General de la República, Op. Cit., p.15.

⁴⁹ Ibid., p.17.

⁵⁰ Tasa de escolaridad primaria = número de alumnos matriculados en primaria / población entre 7 y 14 años.

secundaria⁵¹ de los departamentos de Arauca, Casanare y Meta aumentaron, entre 1995 y 2000, en un 49%, 52% y 11%, en su orden, pero aún están muy lejos de alcanzar la cobertura mínima establecida en el Decreto 1747/95. El desvío de recursos de las regalías directas con destinación específica a otros sectores y el uso de los mismos para el pago de docentes, lo cual debió ser cubierto con fondos del situado fiscal y las transferencias corrientes de la Nación, son las principales causas por las cuales no se han podido alcanzar las coberturas mínimas de educación reglamentadas.

De otra parte, pese a que la cobertura en salud en las regiones beneficiadas con regalías presentó un crecimiento continuo entre 1995 y 1999, aún se encuentra por debajo del promedio nacional y muy lejos de alcanzar la cobertura mínima del 100% señalada en el Decreto 1747/95⁵².

En los departamentos de Arauca y Casanare, que son los principales beneficiarios de las regalías, la cobertura del régimen subsidiado se encuentra por encima del promedio nacional, mientras el régimen contributivo está muy por debajo de este mismo promedio. Este desequilibrio afecta la viabilidad de los sistemas de salud en estas regiones y pone en peligro la prestación de servicios adecuados de salud a la población más vulnerable, ya que el número de personas que aportan es mucho menor que el de las beneficiadas.

Al igual que en el sector educativo, las principales causas por las cuales estas entidades territoriales, a pesar de recibir recursos adicionales por concepto de regalías, no han alcanzado los niveles mínimos de cobertura en salud definidos por el Decreto 1747/95, son el desvío de partidas a otros sectores y la falta de planificación para el uso adecuado de los mismos⁵³.

Así mismo, los servicios de acueducto y alcantarillado de las regiones productoras de hidrocarburos han alcanzado niveles aceptables de cobertura en la zona urbana, pero persisten deficiencias de cobertura en las zonas rurales y en la calidad de los servicios⁵⁴ (tabla 4). En este punto, es necesario tener en cuenta que la ampliación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el sector rural es muy costosa y poco atractiva para las empresas prestadoras de servicios públicos.

Como lo referimos antes, uno de los sectores más beneficiados con recursos provenientes de las regalías directas es el de vías, cuya participación en la utilización de las regalías directas de

⁵¹ Tasa de escolaridad secundaria = número de alumnos matriculados en secundaria / población entre 12 y 17 años.

⁵² Contraloría General de la República, Op. Cit., p.18.

⁵³ Ejemplo, la construcción del hospital materno infantil en el municipio de Arauca. Los recursos de las regalías directas (\$479.7 millones entre 1996 y 2000) invertidos en esta obra no tuvieron el impacto esperado en la comunidad, ya que la obra fue demolida parcialmente, y se reconstruyó sin cumplir las normas técnicas hospitalarias.

⁵⁴ Contraloría General de la República, Op. Cit., p.19.

los departamentos de Arauca, Casanare y Meta, entre 1995 y 2000, fue del 23.4%, 30.8% y 32.9%, respectivamente. El departamento de Arauca, cuya maya vial es de tan sólo 544.3 kilómetros, destinó, entre 1995 y 2000, \$19.341 millones al mantenimiento vial, los cuales corresponden al 56.5% de sus inversiones viales hechas con regalías. Por el contrario, el departamento del Casanare, que posee una red vial mucho más amplia que la de Arauca (1.960 kilómetros) destinó, entre 1995 y 2000, únicamente \$3.958 millones a esta finalidad.

Tabla 4
Meta, Arauca y Casanare, Cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado. Año 2000.

Departamento	Acueducto			Alcantarillado		
	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total
Meta	31,3%	80,9%	63,3%	20,6%	75,2%	55,9%
Arauca	16,5%	78,0%	49,1%	8,5%	50,7%	30,9%
Casanare	21,1%	82,6%	49,6%	9,7%	76,3%	40,6%
Decreto 1747/95		70,0%			70,0%	

Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico.

En general, el beneficio de los recursos de regalías sobre la población no se percibe, ya que el nivel de vida expresado en el acceso a servicios básicos no registra mejoras significativas. A primera vista, parecería que la ventaja de contar con ingresos por regalías de petrolero debería colocar a las regiones beneficiadas en situación diferente. Sin embargo, lo que se observa en las series históricas del departamento de Arauca, por ejemplo, muestra que esta ventaja puede desperdiciarse. Según Luis Lorente⁵⁵, durante los años de mayor auge petrolero, Arauca recibió un alto volumen de regalías e invirtió gran parte de ellas en obras y programas de interés para el departamento, por lo que, como es natural, el gasto realizado generó ingresos para el sector privado y proporcionó excedentes que debieron reinvertirse en la misma región.

Pero, por el contrario, no hubo una reconversión paralela del sector privado que generará actividades sostenibles y creará fuentes de ingreso permanentes. De hecho, Arauca, desde hace años ocupa un lugar prominente entre los departamentos que tienen una relación de inversión privada a PIB inferior a la media del país, es decir, que exporta buena parte de los excedentes generados en lugar de reinvertirlos localmente. El resultado es, por tanto, una evolución del PIB que sigue muy de cerca la evolución de las regalías y que viene cayendo en términos *per cápita*. La dependencia de las regalías sigue siendo casi absoluta y la economía del departamento no se diversificó. Hubo crecimiento, pero no suficiente para sustituir el descenso del ingreso petrolero que, tarde o temprano, había de sobrevenir.

⁵⁵ CEGA, Director Ejecutivo.

En cuanto a los indicadores de pobreza, línea de indigencia y línea de pobreza⁵⁶, las condiciones menos favorables de la economía nacional e internacional de finales de los años 90 significaron que se elevara la tasa de desempleo y se revirtiera en Colombia la tendencia decreciente que traía la línea de pobreza, alcanzando niveles superiores a los de principios de esa década⁵⁷. En efecto, para el año 2000 se estimó que el 23.4% y el 59.8% de la población se encontraba por debajo de la línea de indigencia y de la línea de pobreza, respectivamente (véase anexo 2), mientras que en el año 1991 estos indicadores representaban el 20.4% y 53.8% de la población total.

En lo referente al Meta, aunque ocupa un buen lugar entre los departamentos del país con menor población bajo las líneas de pobreza e indigencia, pese a la llegada a esta región de un gran número de desplazados, el comportamiento de sus indicadores no armoniza con el notable incremento de los recursos recibidos por regalías petrolíferas, especialmente observado a partir del año 2000. Es así como, contrario a las posibilidades que deberían concretarse con la destinación de estos recursos, la línea de pobreza, que en el año 1997 registraba el 38.6% de la población, muy por debajo del total nacional, se estimó en el 55.5% para el 2000, y la línea de indigencia, que llegaba apenas al 10.1% en 1997, aumentó al 17.5% al cierre del 2000.

Consecuentemente, durante la década del 90 se registraron importantes avances en las condiciones sociales del país, medidas a través del indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI)⁵⁸. La población pobre se redujo de 37.2% en 1993 a 22.9% en 2000, y la población en miseria disminuyó en más de ocho puntos porcentuales en este mismo período. En general, el cubrimiento de todas las necesidades básicas presenta mejora, principalmente la de acceso a los servicios.

En el caso del Meta, pese a la inyección de los recursos de regalías, el departamento ha ocupado un lugar intermedio en el consolidado nacional (véase anexo 3), cerca del total ponderado, y no registró el mismo progreso que se presentó en el cubrimiento de las NBI del país. En efecto, en cuanto a la población pobre, el porcentaje bajo solamente 3.3 puntos en el período 1997 – 2000, semejante a la media nacional, y el indicador de miseria, en cambio,

⁵⁶ La línea de pobreza se calcula a partir de los ingresos que reciben los hogares. Para calcularla se supone que la carencia de los demás bienes y servicios es proporcional a la de los alimentos. Véase, Boletín No.26, Coyuntura Económica e indicadores sociales, Departamento Nacional de Planeación (DNP), junio de 2000. La línea de indigencia se calcula a partir del valor de una canasta normativa de alimentos que cumpla con las condiciones mínimas, de tal forma que un hogar cuyos ingresos no alcancen para comprar dicha canasta para todos sus miembros se considera en estado de indigencia o extrema pobreza.

⁵⁷ Departamento Nacional de Planeación - Misión Social.

⁵⁸ Mide el porcentaje de la población que no ha cubierto al menos una de las cinco necesidades básicas. Un hogar se considera pobre si no tiene una vivienda con materiales adecuados, con servicios públicos de acueducto y alcantarillado adecuados, si está en un nivel de hacinamiento crítico, si el grado de dependencia económica es alto o si uno de los niños entre siete y once años no asiste a algún establecimiento educativo. Y se considera en miseria cuando tiene dos o más NBI.

aumentó del 7.2% en 1997 al 7.5% en el 2000, contrariando la evolución positiva que se dio en el nivel nacional.

C. Distribución y participación año 2002.

Dando aplicación a la Ley 756/02, al departamento productor le corresponde una participación del 47.5% del total de regalías generadas en los campos de producción de petróleo ubicados en su jurisdicción departamental⁵⁹. Con base en lo anterior, la distribución consolidada del país ascendió en el 2002 a \$787 mil millones. El departamento del Casanare genera el mayor monto de regalías con el 44.9% sobre las participaciones en regalías de los departamentos productores del país, con un valor de \$353.7 mil millones. En seguida se encuentra Arauca con el 17.4%, \$136.9 mil millones y, posteriormente, el departamento del Meta, 11.8%, con \$93.0 mil millones. En orden sucesivo aparece el Huila con el 10% del total, con \$78.0 mil millones.

Cuadro 5
Meta, Casanare y Arauca, Distribución y participación de regalías por explotación de petróleo. Año 2002

Millones de pesos

Concepto	Meta	Casanare	Arauca
Distribución de regalías por departamento productor	93.038	353.789	136.906
Participación regalías por municipio productor	45.505	111.454	40.077
Por participaciones de municipio y departamento productor	138.543	465.243	176.983
Distribución de regalías a favor del F.N.R.	30.806	284.468	87.012
Distribución de regalías a favor de municipios portuarios	12.961	67.195	22.956

Fuente: Comisión Nacional de Regalías - Servicio Público de Información.

Por otro lado, de conformidad con la misma ley, al municipio productor le corresponde una participación del 32% del total de regalías generadas en los campos de producción ubicados en su jurisdicción, siempre que su volumen este por debajo de los 10.000 barriles promedio mensual diario. Para producciones mayores a este valor e inferiores a 20.000 se aplica un porcentaje de participación en las regalías del 32% a los primeros 10.000 barriles y de 25% a los barriles que excedan este valor. A la producción que se encuentre entre 20.000 y 50.000 barriles se aplica un porcentaje de participación del 12.5% sobre el total del volumen producido en el municipio. Cuando la producción supera los 100.000 barriles promedio mensual diario se aplica un porcentaje del 1.25% para el municipio productor, correspondiendo distribuir el

⁵⁹ Se define como departamento productor aquel cuyos ingresos por concepto de regalías y compensaciones, incluyendo las de sus municipios productores, sea igual o superior al 3% del total de las regalías y compensaciones que genera el país, sin tener en cuenta las asignaciones de recursos propios del Fondo Nacional de Regalías, ni las recibidas por los departamentos como producto de las reasignaciones establecidas en el artículo 54 de la Ley 141 de 1994.

11.25% restante entre el Fondo Nacional de Regalías y los municipios no productores del mismo departamento. Esta descripción aplica para hidrocarburos (gas y petróleo).

Atendiendo lo anterior, la distribución de regalías para los municipios productores del país ascendió a \$328 mil millones, aproximadamente. Los municipios productores del departamento del Casanare generan el mayor monto de regalías por explotación de petróleo con una participación de 36% sobre la totalidad de las regalías de los municipios productores de petróleo del país, con un valor de \$111.4 mil millones. Dentro de éste se destacan los municipios de Aguazul y Tauramena, en donde se encuentran los más importantes yacimientos de este recurso en los campos de Cusiana y Cupiagua. En segundo renglón, participando con el 14.8% (\$45.5 mil millones) se ubica el departamento del Meta, teniendo como principales municipios productores y beneficiarios de regalías a Castilla la Nueva y Villavicencio. El tercer lugar se encuentran los de Arauca, con el 13.1% (\$40.0 mil millones), en donde se localizan como primeros beneficiarios los municipios de Arauca y Arauquita. En cuarto lugar, con el 12.7% se encuentran los municipios del Huila.

A su turno, la distribución de regalías a los diferentes departamentos del país por el aporte de regalías de los departamentos y municipios productores de petróleo, registró una suma aproximada de \$1.09 billones en el 2002, equivalentes a un promedio mensual de \$91.1 mil millones. El Casanare genera el mayor monto con el 42.5% de las regalías de los departamentos productores de petróleo de todo el país, con un valor de \$465.2 mil millones, equivalentes a una regalía promedio mensual de \$38.7 mil millones. A continuación, Arauca, 16.2% del total, con un valor de \$176.9 mil millones, que significan un promedio mensual de \$14.6 mil millones. En tercer lugar aparece el departamento del Meta, con el 12.7% sobre las participaciones en regalías de todos los departamentos productores del país, con un valor de \$138.5 mil millones, que equivalen a una regalía promedio mensual de \$11.5 mil millones. En el siguiente lugar se encuentra el Huila con el 10.8% del total.

Igualmente, conforme a la Ley 756/02 al Fondo Nacional de Regalías le corresponde una participación del 32% del total de regalías generadas por la explotación de hidrocarburos en el país. Basados en lo anterior, las regalías por explotación de petróleo que aportan cada uno de los departamentos al FNR, llegaron en el 2002 a un valor de \$465.4 mil millones, que representan una regalía promedio mensual de \$38.7 mil millones. El mayor monto de regalías al FNR lo aporta Casanare, con una contribución de 61.1% sobre las participaciones en regalías de la totalidad de los departamentos productores de petróleo del país, por un valor de \$284.4 mil millones, que determinan una contribución promedio mensual de \$23.6 mil millones. El segundo fue Arauca, 18.7% del total, con un monto de \$87.0 mil millones, que corresponden a

un promedio mensual de \$7.3 mil millones. Posteriormente, el departamento del Meta con 6.6% sobre el conjunto de las participaciones en regalías de los departamentos productores del país, con un valor de \$30.8 mil millones, que señalan una contribución promedio mensual de \$2.6 mil millones. En el cuarto lugar aparece el Huila con \$28.1 mil millones, 6.1% del total.

Acorde con la ley referida, a los puertos donde se movilizan para exportación y/o cabotaje hidrocarburos o sus derivados, les corresponde una participación del 8% del total de regalías generadas por la movilización de hidrocarburos a través de su jurisdicción. En atención a esto y, con base a la metodología del cálculo de regalías en boca de pozo, los montos de regalías liquidadas por explotación de petróleo que aportan cada uno de los departamentos y que se constituyen en la disponibilidad de recursos para distribuir a los puertos por donde se movilizan hidrocarburos, ascendieron a una suma aproximada de \$135.1 mil millones, equivalentes a una regalía promedio mensual de \$11.2 mil millones. El departamento del Casanare contribuye también con el mayor monto disponible para la distribución entre municipios portuarios, con el 49.7% sobre las participaciones en regalías para puertos, en relación a la totalidad de los departamentos productores del país, con un valor de \$67.1 mil millones. Luego, Arauca, con el 17% sobre las participaciones del país por este concepto, con \$22.9 mil millones. En el siguiente lugar, los municipios portuarios del Meta, con el 9.6% y un valor de \$12.9 mil millones y, luego los del Huila, con el 8.9%.

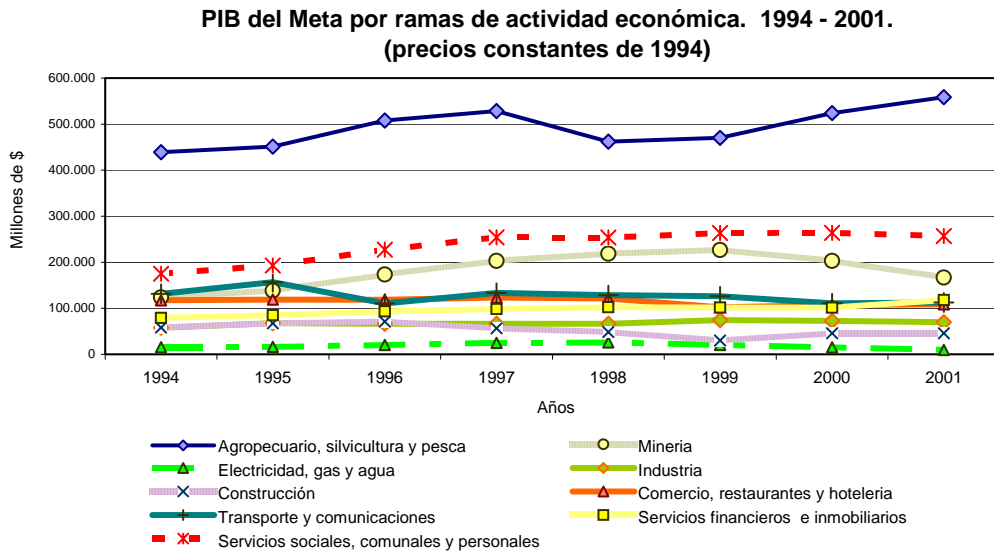
En síntesis, en la distribución del total de participaciones en regalías obtenidas por explotación de recursos naturales no renovables, el departamento del Casanare fue en el año 2002 el mayor beneficiario al recibir el 36% del total nacional; seguido por Arauca, quien presentó una importante recuperación debido a la disminución de las voladuras en el oleoducto Caño Limón Coveñas en esa vigencia, alcanzando un 13% de la participación y, en tercer lugar, se ubica el Meta con el 10%, en donde es importante registrar un repunte respecto al resultado de un año atrás, debido a la implementación de programas técnicos de recobro mejorado de hidrocarburos. Los departamentos de La Guajira y Huila recibieron el 9% y, Cesar y Santander, el 5% y 4 %, respectivamente. Entretanto, los restantes departamentos un 14%.

V. REGALIAS Y CRECIMIENTO ECONOMICO

La economía del departamento del Meta muestra una tasa de crecimiento real del Producto Interno Bruto - PIB del 20.0% entre el año 1994 y el 2001 (véase anexo 12), y alcanzó una

participación dentro del total del país del 1.95% en el último año de la serie, superior en 0.14% a la contribución de 1994⁶⁰.

Grafico 5



El proceso de apertura económica determinó en el Meta el predominio de las actividades no transables como los servicios financieros e inmobiliarios, crecimiento real del 49.3% en los siete años, y los servicios sociales, comunales y personales, con incremento del 46.9% en igual lapso, en concordancia con el común denominador que dio en las economías latinoamericanas y, particularmente, en la colombiana.

Sobresalen también el sector minero, el cual progresó a una tasa del 34.7% como respuesta de la importante progresión del sector petrolero, así como el sector agropecuario, que en esta región ha resistido el impacto de la apertura con crecimiento del 27.3% en el período observado y, ante la ausencia de la gran industria en esta región, la manufacturera creció apenas el 21.0% en el período observado. En contraste, los sectores económicos con desempeño negativo en el Meta fueron: Electricidad, gas y agua; construcción; comercio y, transporte y comunicaciones.

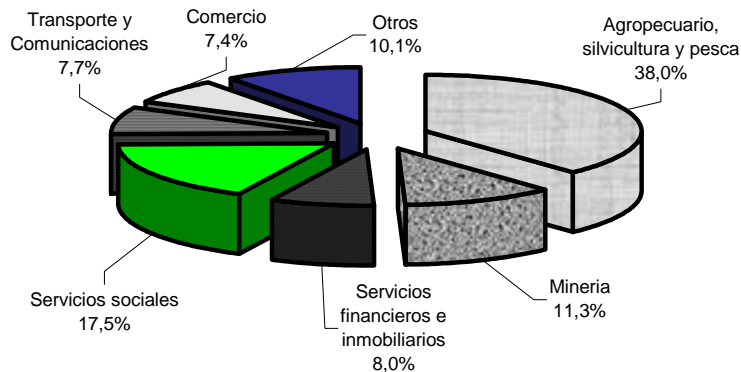
Por su parte, al mirar la estructura productiva de la región se evidencia que, aunque presenta algún balance entre las distintas actividades y ramas de producción, el principal renglón de la economía regional es el primario (agricultura más minería), cuya participación, en conjunto, en

⁶⁰ De acuerdo con resultados del Sistema Simplificado de Cuentas Económicas del Meta (SSCE) del CEGA, "El crecimiento del Producto Departamental Bruto (PDB) del departamento en el período 1975-2001 indica la dinámica de la economía en este período. Entre 1975 y 2001 la economía creció casi 4 veces (3.5 veces hasta 1999) y, aunque se observa una tendencia creciente en este período, se puede observar que de 1975 a 1983 la evolución del crecimiento es menor que de 1984 al 2001. También se evidencia que en 1975 – 2001 la economía del Meta creció más rápido que la de Colombia".

el PIB regional pasó del 45.9% en 1994 a 49.3% en el 2001. De igual manera, entre 1997 y 1999 se dio la mayor relevancia de la minería, en detrimento del sector agropecuario (véase anexo 15).

Grafico 6

Meta, Participación porcentual del PIB real por ramas de actividad económica. Año 2001



Fuente: DANE, Cálculos del Banco de la República.

El segundo sector es el terciario, en el que se destacan en el año 2001 los sectores sociales, comunales y personales (17.5%), los servicios financieros e inmobiliarios (8.0%), transporte y comunicaciones (7.7%) y comercio (7.4%). Por su parte, el sector secundario, compuesto por la industria manufacturera, es el tercer renglón en importancia, con apenas el 4.7% de participación en el 2001. En esta región no prevalece la gran industria.

Al margen, el Meta se convirtió en el cuarto departamento del país con mejor gestión y con el Producto Interno Bruto – PIB más grande por habitante⁶¹. De este modo, en el año 2001 el PIB *per cápita* del Meta ascendió a \$2.058.516, que determinaron una tasa de crecimiento real del 6.47% respecto al del año 1995, mientras que Colombia registró un detrimento del 0.10% en el PIB por habitante durante el mismo período. Además, el Meta, a diferencia de otras regiones del país, presenta un aumento de la población, superior al promedio nacional, durante la última década⁶².

De otro lado, observando las tasas de crecimiento del valor agregado real de las actividades económicas del departamento del Meta en el período 1975-1999⁶³, se encuentra que la minería, cuya participación en el Valor Agregado Bruto (VAB) total antes de 1976 era virtualmente nula (menos del 1%), es en 1999 la actividad de mayor crecimiento económico en el periodo

⁶¹ MONTENEGRO, Santiago. Departamento Nacional de Planeación (29, marzo, 2003).

⁶² LORENTE, Luis. En: Conferencia “Una visión económica de la Orinoquia”, Foro Regional, Villavicencio (3, agosto, 2002).

⁶³ CEGA – Sistema Simplificado de Cuentas Económicas del Meta (SSCE). Dinámica y estructura de la economía del Meta 1975 – 2001: Documento de resultados. Bogotá. 2002.

descrito: 24.2%. Esta dinámica es el resultado de la extracción de petróleo crudo que comenzó en 1976. De hecho, el Meta, como lo hemos referido anteriormente, está entre los cuatro mayores productores del país y participa con cerca del 10% de la producción nacional.

Tabla 5

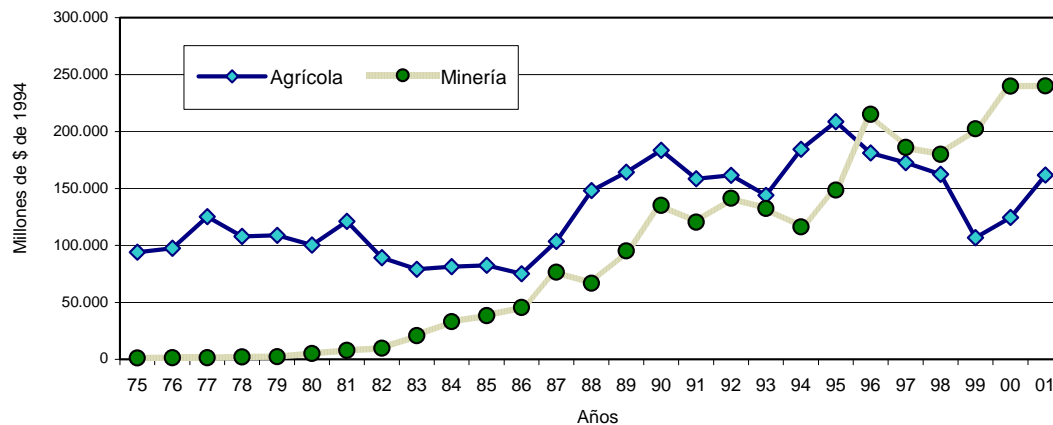
Meta, Tasas de crecimiento promedio anual del valor agregado real de las ramas de actividad económica. 1975 - 1999

Ramas	Tasa (%)
Minería	24,2
Comunicaciones	18,8
Energía, agua y aseo	14,8
Pesca	9,1
Gobierno	9,0
Hoteles y restaurantes	7,3
Construcción	6,7
Otros servicios	6,6
Industria	5,2
Comercio	4,9
Transporte	4,3
Agrícola	2,4
Financiero	2,0
Café	0,1
Silvicultura	-4,4

Fuente: CEGA, SSCE - Meta,

Grafico 7

Meta, PDB real agrícola y minero. 1975 - 2001.



Fuente: CEGA, SSCE-Meta

De igual forma, el CEGA muestra la evolución del valor agregado real de las principales ramas de actividad en el período 1975 – 2001⁶⁴, denotándose como, a partir de 1996, la minería

⁶⁴ Hasta 1999 corresponde a datos observados y 2000/2001 se trata de proyecciones de dos modelos.

supera en magnitud al sector agrícola y es desde entonces la rama más grande de la economía del Meta y por tanto, es determinante en el crecimiento departamental de los últimos años. El sector minero está determinado por la explotación de hidrocarburos, ya que las otras actividades, explotación de sal y caliza, son muy pequeñas en comparación con el petróleo y el gas.

VI. IMPACTO SOBRE LAS FINANZAS PUBLICAS TERRITORIALES.

Desde el punto de vista macroeconómico, el balance comercial de los hidrocarburos y, la participación de la actividad petrolera en: impuestos, ingresos corrientes de la nación, ahorro público e inversión, hacen que ninguna otra rama de la actividad económica haya llegado a contribuir de una manera tan significativa en las finanzas públicas.

Igualmente, con la promulgación de la Ley 141/94 y, teniendo en cuenta la crisis fiscal que actualmente enfrentan todos los niveles del sector público, que limitan los recursos disponibles, las regalías petroleras, específicamente, se convirtieron en la principal fuente de ingresos para financiar las inversiones por parte de las entidades territoriales.

Los indicadores observados en este capítulo se calcularon tomando como la base los resultados de la consolidación de la situación fiscal del sector público no financiero colombiano que lleva a cabo el Banco de la República, siguiendo la metodología del Fondo Monetario Internacional (FMI), y con el complemento de la evaluación del desempeño fiscal de departamentos y municipios que realizó el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para el período 2000 - 2002.

A. Departamentos petroleros y no petrolero.

En este punto evaluaremos la situación fiscal del gobierno central departamental del Meta, en comparación con la de Casanare y Arauca, principales regiones petroleras, y la de Caldas, que registra una jerarquía bastante inferior en esta materia, pero es similar al Meta en cuanto al nivel de las finanzas públicas, tanto en sus ingresos como en los gastos. Esta valoración la realizamos con base en la observación individual de algunos indicadores, entre los que se cuentan los que utiliza el Departamento Nacional de Planeación, con el fin de medir la gestión financiera de las entidades territoriales.

Es importante notar que los gastos corrientes en el departamento del Meta son superiores a sus ingresos propios (tributarios y no tributarios), como en los demás departamentos detallados (véase anexo 4). Esto es, en estas regiones se gasta más de lo que se puede autofinanciar con

los recursos que surgen en razón de sus funciones y competencias, originando una situación de déficit permanente que, sin embargo, en los departamentos de Meta, Casanare y Caldas es flexible hacia la baja, al comparar el año 2002 con el anterior. El caso más alarmante es el de Arauca, que alcanzó en 2002 un índice del 10.5 que representa un alza del 28.0% frente al del período precedente. Lo más diciente es que, tal como lo registra la participación del total de gastos corrientes en los ingresos corrientes, los departamentos de Casanare, Arauca y Meta dependen fiscalmente de las regalías, que ascendieron en el 2002 a \$377.254 millones, \$111.004 millones y \$67.828 millones, en su orden, para financiar gran parte de sus gastos de funcionamiento (véase anexo 5); en cuanto a Caldas, por su parte, son muy importantes las transferencias de la nación central (\$167.926 millones) para financiar su desarrollo. Teniendo en cuenta estas correlaciones, los gastos corrientes de Casanare en el 2002, frente a sus ingresos corrientes, representaron el 36.6%, Arauca, 69.2% y, Meta, al igual que Caldas, el 87.1% y 87.8%, respectivamente (véase anexo 4). Igualmente, el incremento acelerado de las regalías hace que los gastos corrientes se multipliquen en los departamentos petroleros. En el Meta, propiamente, se elevaron el 78.0% entre 1999 y 2000, año en el que se fortalecieron estos ingresos, y mantuvieron ésta progresión en los períodos sucesivos (véase anexo 7).

Del mismo modo, en todos los departamentos observados ha mejorado la capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento. Empero, en los departamentos petroleros se presentan los mayores adelantos en su capacidad para cubrir estos gastos con sus rentas de libre destinación, de acuerdo con los límites al gasto señalados en la Ley 617 de 2000. Entre ellos, el departamento del Meta, en el que la disponibilidad de sus ingresos corrientes para saneamiento fiscal pasó del 79.9% en el 2000 al 68.5% en el 2002, mejorando así la medida de solvencia y sostenibilidad de su funcionamiento⁶⁵.

Así mismo, mientras que las regalías petroleras participaron en el 2002 con el 75.5% de los ingresos totales del departamento del Casanare; en el Meta, con el 28.3% y, en Caldas, apenas con el 0.8%. Así, en la medida que las regalías constituyen la principal fuente de ingresos de la entidad territorial se presenta un debilitamiento de sus ingresos propios⁶⁶, y viceversa, entre menor sea la importancia de las regalías, los ingresos propios se ven más fortalecidos. Este comportamiento genera graves consecuencias en el momento que declinen los recursos por regalías. La influencia de importantes ingresos provenientes de las regalías genera en muchas de estas zonas una total despreocupación por incrementar sus ingresos propios y, especialmente, por no propiciar la creación de una base tributaria sobre la cual cimentarlos,

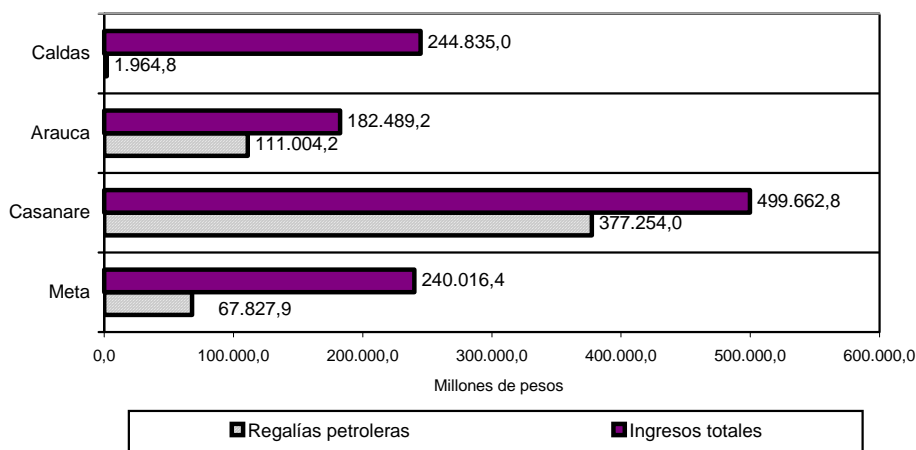
⁶⁵ Departamento Nacional de Planeación. En: Informe sobre los resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios año 2002 y comparativo 2000; p.5.

⁶⁶ Dada la precariedad de los ingresos tributarios, las entidades con ingresos importantes de regalías se valen de ellas para endeudarse, comprometiendo el ingreso de estos recursos en el futuro.

debido a que en varias de ellas no existe una base económica suficiente para generarlos. De este modo, no se interesan por incentivar el desarrollo de actividades productivas como la agraria e industrial, las cuales pueden constituirse en una fuente de ingresos fiscales que pueden compensar, al menos en parte, el descenso de las regalías en un mediano plazo. En realidad, las regalías cumplen con la función de contrarrestar las insuficiencias tributarias.

Gráfico 8

Meta, Casanare y Arauca, Participación de regalías petroleras en ingresos totales. Año 2002.



Fuente: Ejecuciones presupuestales.

Las regalías, por su parte, influyen de manera paralela en el volumen de inversión. En Casanare, los gastos de capital ascendieron en el año 2002 al 59.7% de los egresos totales, Arauca al 30.7%, Meta al 27.7% y, en Caldas, únicamente representa el 7.8%. Estas mismas proporciones se dan en la inversión *per cápita* (véase anexo 4). Tal comportamiento resulta benéfico para las entidades territoriales petroleras si se concibe la inversión como los gastos que son destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de capital físico y humano vinculado a la atención de los sectores sociales.

En lo referente al nivel de autofinanciamiento de la inversión, en el 2002, con base en su ahorro corriente, este es mayor en Caldas (191.6%), influenciado por el bajo nivel de su formación bruta de capital, con \$15.543 millones que determinan una mínima inversión *per cápita* (0.01) y, es más bajo en el departamento del Meta (39.3%), producto del descenso de sus ingresos corrientes, respecto del 2001, por la menor participación de las utilidades de la Lotería del Meta, primordialmente.

En cuanto a la capacidad de generación de ahorro, en los años 2001 y 2002 se detecta que las regiones de mejor solvencia financiera son también los que reciben un mayor monto de regalías petroleras. Así, Casanare, Arauca y Meta, tienen la mejor posibilidad de liberar excedentes para

financiar la inversión, luego de cubrir el funcionamiento, incluyendo las erogaciones por reestructuraciones y el pago de intereses de la deuda.

Del mismo modo, el ingreso fiscal *per cápita* compagina equitativamente con la dimensión de las regalías percibidas por cada uno de estos departamentos. Es así como sin importar la población total de cada uno, el índice del Casanare llegó en el 2002, al 1.66, Arauca, 0.71, Meta, 0.33 y Caldas, 0.22.

Por su parte, el departamento que en el 2002 posee el mejor indicador de sostenibilidad de la deuda pública fue el Meta (0.8), apalancado por el total de ingresos corrientes, en especial, por sus regalías petroleras. Ello, junto con el respaldo de la deuda del 14.5%, ha incentivado la adquisición de créditos internos por valor de \$15.184 millones en el 2000 (véase anexo 7), \$7.000 millones en 2001 y, \$16.073 millones en 2002, pese a las restricciones fiscales derivadas del déficit total que se generó en los mismos años⁶⁷. Esta situación se replica en Arauca con un desembolso de \$18.000 millones; en Casanare, desde hace tres años no se suscita la tendencia a endeudarse que tienen los departamentos que reciben regalías, aun cuando el indicador de respaldo de deuda en el año 2001 llegó al 22.7%. No obstante, el comportamiento de la deuda pública se relaciona, en gran parte, al hecho de que las proyecciones de regalías mejoran sustancialmente la credibilidad financiera de las entidades territoriales. Por ejemplo, en los departamentos de Casanare y Meta los campos se encuentran en plena producción y las expectativas de recibir regalías son buenas, mientras que en Arauca el campo de Caño Limón entró en declinación y los ingresos por regalías van a disminuir considerablemente en los próximos años. Las regalías explican el acceso a los recursos del crédito, porque la precariedad de los sistemas tributarios de estos entes regionales no les permitiría apalancar el nivel de recursos del sistema financiero.

De otra parte, en el departamento del Meta todavía se observa que el incremento de las regalías se complementa con un esfuerzo fiscal, ya que los tributos participaron con el 16.3% y 23.6% del total de ingresos en el 2001 y 2002, respectivamente, y la carga *per cápita* fue la más alta en los mismos períodos, respecto de los otros tres departamentos, con el 0.06 y 0.08, en su orden. Los ingresos tributarios crecieron en 22.8% entre el año 2000 y el precedente (véase anexo 7), época en que se dio el aumento considerable en la participación de las regalías al departamento y, así se han mantenido, entre otras razones, por el auge de la tributación de las empresas del sector petrolero. Por el contrario, Casanare y Arauca reflejan la denominada “pereza fiscal” para financiar su desarrollo con recursos propios, ya que sus recaudos tributarios

⁶⁷ Este comportamiento puede hacerse insostenible en el largo plazo cuando las regalías dejan de crecer si cae la inversión, se incrementa el servicio de la deuda en forma acelerada y disminuyen los ingresos.

del 2002, representaron apenas el 3.1% y 4.5% de los ingresos totales. Caldas, en cambio, muestra, en este aspecto, una contribución significativa del 28.0% que denota la capacidad de esta entidad territorial para garantizar recursos complementarios a las transferencias. Su carga fiscal *per cápita* ha sido del 0.06 en los dos últimos años referenciados.

Así mismo, los primeros departamentos petroleros revelan en los dos últimos años una mejoría en la aplicación de la ley 617 de 2000, al bajar la representatividad de los gastos de funcionamiento dentro de los gastos totales (véase anexo 4). Ello, junto con un control del endeudamiento, haría posible el ajuste paulatino de sus finanzas.

B. El Meta.

En este acápite, con el fin de mirar la evolución de esta entidad territorial, tendremos en cuenta los resultados del informe del DNP que midió el desempeño fiscal integral de los departamentos y municipios del país al año 2002, en comparación con el 2000⁶⁸. Se usaron seis indicadores de gestión financiera para establecer un indicador sintético que, a través de la técnica de componentes principales, permite establecer un escalafón nacional de desempeño. Dicho indicador agregado mide globalmente el resultado fiscal alcanzado en cada año y se encuentra en una escala de 0 a 100, donde los valores cercanos a 0 reflejan bajo desempeño fiscal y los valores próximos a 100 significan que la entidad territorial logró, en conjunto, buenos resultados, entre los que se cuentan, además del buen balance en su desempeño fiscal, suficientes recursos para sostener su funcionamiento, cumplimiento a los límites de gasto de funcionamiento, importante nivel de recursos propios (solventía tributaria) como contrapartida a los recursos del Sistema General de Participaciones, altos niveles de inversión, adecuada capacidad de respaldo de su deuda y generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su capacidad financiera.

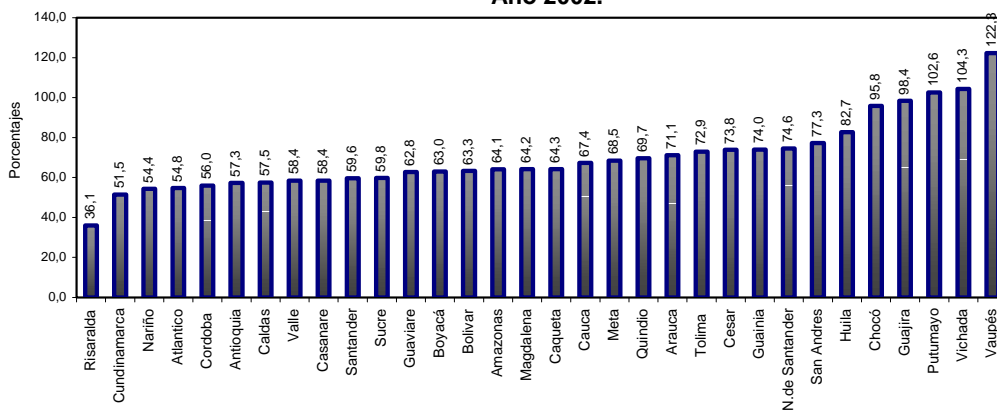
Los resultados de esta evaluación se concretan en dos aspectos: a) el estado en que quedan las finanzas territoriales al finalizar cada vigencia, lo cual se expresa en la magnitud de cada uno de los indicadores utilizados y su agregación en el indicador sintético; b) la variación del indicador de desempeño fiscal entre 2000 y 2002, la cual mide el grado de gestión fiscal de las administraciones. Si el indicador sintético aumentó en 2002 frente a 2000, significa que la entidad territorial mejoró integralmente al finalizar el trienio, frente a lo encontrado al inicio del mismo.

⁶⁸ Ley 617 de 2000, Artículo 79.

En cuanto a la situación financiera del año 2002 el departamento del Meta se ubicó en el puesto 16 entre los 32 departamentos del país con el 54.87 (véase anexo 9). Los departamentos de mejor desempeño fueron: Casanare, Cesar y Risaralda, y los de menores resultados: San Andrés, Vaupés y Putumayo. La calificación agregada del Meta refleja, entre otros hechos, el mediano nivel de avance de las acciones de saneamiento fiscal que se han venido adoptando, pese al mejor recaudo de las rentas propias.

Gráfico 9

Colombia, Indicador de la ley 617 de 2000: gasto de funcionamiento sobre ingresos corrientes de libre destinación, según departamentos. Año 2002.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - DNP.

En lo referente a los municipios, Castilla la Nueva se situó en el puesto 22 dentro de todos los municipios del país (véase anexo 10). Ello se explica por su condición de municipio productor de hidrocarburos, que le permite pagar su endeudamiento con el recaudo por transferencias de regalías y los recursos del Fondo de Estabilización Petrolera (FAEP); una mayor disponibilidad de ingresos corrientes para saneamiento fiscal y mayores recursos para inversión.

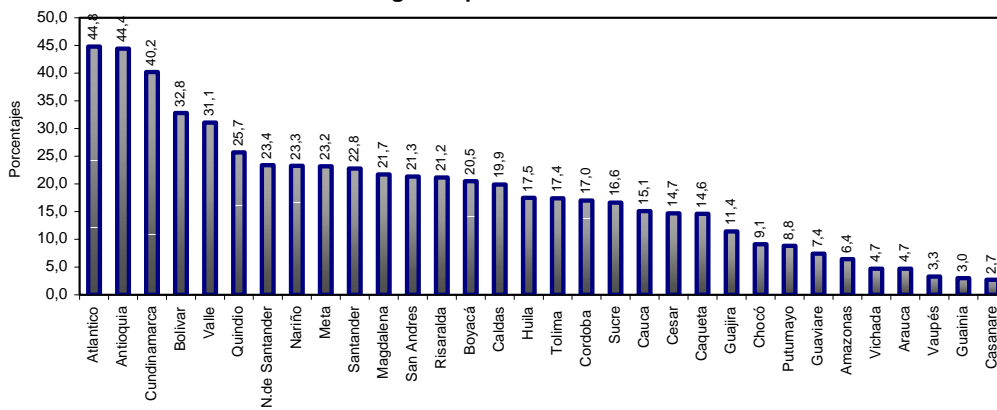
Por su parte, la variación del indicador de desempeño muestra que el Meta se encuentra entre los entes territoriales con más baja gestión fiscal en el trienio (véase anexo 11). En efecto, la medición del -5.26% denota que esta administración no se encuentra entre las que realizaron los mayores ajustes a las finanzas por la vía de la disminución en los gastos de nómina o el desarrollo de programas de reestructuración de pasivos y deudas, pese a la mejor dinámica de sus impuestos. Los gastos de remuneración al trabajo pasaron de \$107.347 millones en el 2000 a \$134.375 millones en 2002. No obstante, los esfuerzos de racionalización que debieron desarrollar en este período afectaron el ahorro corriente porque los costos de las indemnizaciones y la reestructuración de los pasivos implementada debieron financiarse con

recursos del crédito. Este hecho menoscabó el indicador sintético de desempeño fiscal en el 2002, respecto a la vigencia de 2000.

Ahora bien, el departamento del Meta, como lo hicimos ver, no se destaca entre los primeros departamentos del país que en el año 2002 generaron los menores gastos de funcionamiento en proporción a sus ingresos corrientes de libre destinación, aunque se dio una leve mejoría al evolucionar su autofinanciación del 79.9% en el 2000 al 68.5% del final del trienio (gráfico 9).

Gráfico 10

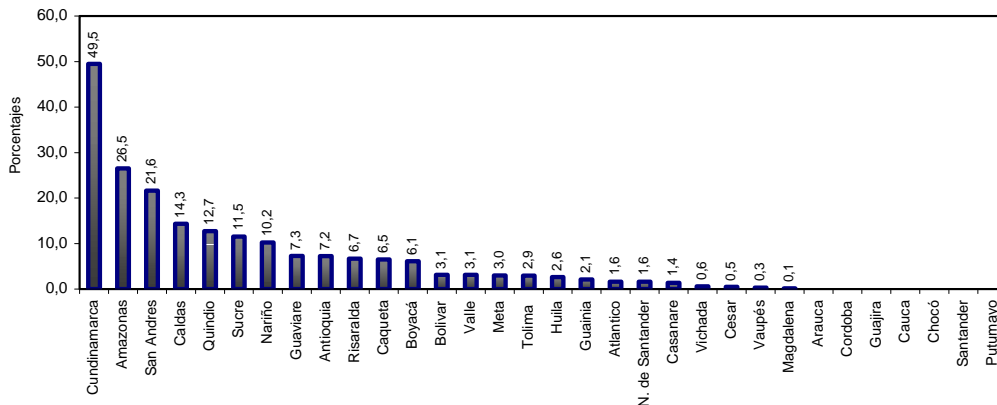
Colombia, Importancia de los recursos tributarios en los ingresos totales, según departamentos. Año 2002.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - DNP.

Gráfico 11

Colombia, Importancia de los recursos propios en el financiamiento de la inversión, según departamentos. Año 2002.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - DNP.

Así mismo, como lo hemos recalado, se hace palpable el esfuerzo del Meta por fortalecer sus recursos propios. En efecto, el porcentaje de los ingresos totales que corresponde a estos recursos creció del 17.5% en 2000 al 23.2% en 2002 (gráfico 10). En este renglón, el departamento se ubica en la novena posición cerca de los entes territoriales que concentran la

mayor actividad económica. Este resultado coadyuva para la obtención de mejores condiciones fiscales. A su vez, el Meta, no alcanza a hacer parte de los 12 departamentos que pueden cofinanciar la inversión con recursos propios. El financiamiento se da a través de las transferencias del Sistema General de Participaciones y las regalías.

En definitiva, el departamento debe continuar con las acciones emprendidas si quiere mejorar su posición en el ranking nacional y, sobretodo, cubrir su funcionamiento, garantizar el pago de las acreencias y hacer sostenible el pago de sus pasivos.

C. Meta: municipios petroleros y no petroleros.

Ahora se presenta un análisis de un grupo de indicadores que permite evaluar el desempeño fiscal de los principales municipios petroleros del departamento del Meta (Villavicencio, Castilla la Nueva y Acacias), a través de la confrontación con algunos no petroleros, como es el caso de Puerto López, Granada y Restrepo, los cuales tienen una representación substancial dentro del contexto de las finanzas públicas departamentales, y son semejantes en cuanto al tamaño poblacional o a su actividad económica. La valoración se hace a través de algunos indicadores fiscales, con especial interés en el impacto de las regalías; analizando conjuntamente la inversión pública que se realiza con estos recursos adicionales, con el fin de mostrar la importancia de su efecto.

Cuadro 6
Meta, Comparación ingreso no tributario, tributario y transferencias per-cápita en seis municipios. Año 2002

	Población ^a	Ingreso			Impuesto		Regalía
		Tributario	No Tributario	Trasferencias	Predial	Indus. y C/cio	Petrolera
Villavicencio	340.295	84.469,7	14.903,5	106.977,8	28.708,9	28.562,0	40.337,1
Castilla la Nueva	4.737	186.721,6	259.066,9	3.473.147,6	81.549,5	79.438,5	2.932.193,4
Acacias	47.484	68.642,1	36.723,9	309.003,0	28.241,1	18.290,4	126.756,4
Puerto López	26.584	56.214,3	31.616,8	250.703,4	27.494,0	5.059,4	16.449,7
Granada	40.755	45.685,2	14.148,0	115.141,7	12.084,4	6.943,9	0,0
Restrepo	13.394	67.560,1	54.307,9	227.713,9	26.034,0	2.389,1	0,0

^a Proyección del DANE al año 2002, tomando como base la población ajustada de 1993.
Fuente: Ejecuciones presupuestales de los municipios.

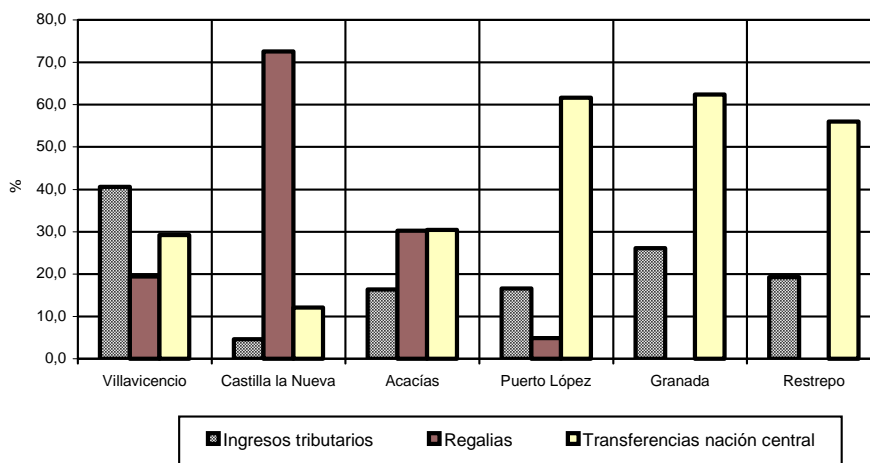
El examen de las estadísticas fiscales ha mostrado que la actividad petrolera y, en especial, las transferencias por regalías, han garantizado un volumen creciente de recursos para los municipios petroleros. Empero, este alto monto no siempre garantiza una buena gestión de los mismos. Así las cosas, el petróleo mejora las finanzas públicas de estos municipios pero no garantiza la sostenibilidad de estas entidades territoriales en el largo plazo.

La primera característica que debe mencionarse es el alto nivel de los ingresos tributarios de los municipios petroleros, respecto de los no petroleros en el año 2002. El caso más relevante es el del municipio de Castilla la Nueva, en el que sus tributos superan en gran proporción los municipios que tienen un mayor tamaño poblacional (cuadro 6). Es así como los ingresos propios *per cápita* de Castilla la Nueva son 3.1 veces más altos que los del municipio de Granada, el cual, a su vez, tiene una población 7.6 veces mayor. La magnitud de esta diferencia se observa, específicamente, en los recaudos del impuesto Predial e Industria y Comercio⁶⁹, los cuales superan en 5.8 y 10.4 veces, respectivamente, lo percibido en Granada por estos mismos conceptos.

La mayor representatividad de los ingresos tributarios se mantiene en Villavicencio y Acacias, los otros dos municipios más petroleros del departamento. Estas localidades, por tanto, denotan el mayor esfuerzo fiscal para financiar su desarrollo con recursos propios, complementarios a las transferencias. El impuesto de Industria y Comercio, sin embargo, merece un comentario anexo, porque estos tributos los generan principalmente las empresas petroleras, y están altamente vinculados con la bonanza. Es bien probable que una vez termine la fase de construcción de la infraestructura, la producción de los campos empiece a decaer, estas empresas disminuyan su actividad y, así, su tributación⁷⁰.

Gráfico 12

Meta, Participación de los ingresos tributarios, regalías y transferencias de la nación en los ingresos totales. Año 2002.



Fuente: Ejecuciones presupuestales.

⁶⁹ Este impuesto, fruto de la mayor actividad extractiva, es cíclico, y decaerá en la medida que la industria extractiva, principalmente la de hidrocarburos, inicie su fase descendiente.

⁷⁰ Es el caso del departamento del Casanare, donde los ingresos tributarios en el período de bonanza no crecieron como resultado de una mayor disciplina tributaria por parte de los contribuyentes, sino por el pago del impuesto de Industria y Comercio de la gran cantidad de empresas petroleras y contratistas que llegaron a ese departamento para participar en el desarrollo de los campos de Cusiana y Cupiagua.

De otra parte, la actividad económica derivada de la explotación de los yacimientos de crudo, con su consecuente aumento en regalías e impuestos, hace que sea muy baja la dependencia de los municipios petroleros de las transferencias de la nación central (gráfico 12) y, por el contrario, en los municipios no petroleros, se encuentra esta clase de transferencias resultan esenciales para financiar su desarrollo.

En Castilla la Nueva, las regalías representan el 72.6% de los ingresos totales, en tanto que las transferencias de la nación significan sólo el 12.1% (véase anexo 8). En Villavicencio y Acacias, los ingresos propios y las regalías constituyen el 60.0% y 46.6% de los recaudos totales, en su orden; las transferencias de la nación central únicamente el 29.2% y 30.4%.

No obstante, los mayores ingresos tienen en algunos casos efectos nocivos en las finanzas públicas, ya que incentivan el gasto corriente y, en especial, el de funcionamiento (servicios personales y gastos generales). En el caso del departamento del Meta, los municipios de Villavicencio y Acacias, presentaron en el año 2002 gastos de funcionamiento reveladores del 53.5% y 55.5%, respectivamente, frente al total de ingresos *per cápita*. Estos casos pueden conllevar efectos negativos sobre su sostenibilidad financiera que pueden llegar a ser preocupantes, ya que es conocida la inflexibilidad a la baja del gasto público y los traumatismos financieros que se generan por una caída abrupta en el gasto⁷¹. De otra parte, en el municipio de Castilla la Nueva, aunque sus gastos de funcionamiento exceden en 6.3 veces los del municipio de Granada, abarcan sólo el 24.5% de sus desembolsos totales. Anexamente, es especial el caso del municipio no petrolero de Granada, el cual, pese a sus bajos gastos percapita, sus pagos de funcionamiento equivalen al 81.4% del total.

En otro sentido, los ingresos corrientes de libre destinación le han permitido, a los municipios que perciben los mayores recursos petroleros, los mejores resultados en cuanto a la capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento. Según el ranking que lleva el DNP para este indicador, los municipios de Castilla la Nueva y Villavicencio ascendieron entre el año 2000 y el 2002, en 115.8 y 56.5 puntos porcentuales, respectivamente. Este suceso les ha permitido adaptarse más fácilmente a las metas de gasto estipuladas en la Ley 617 de 2000. No obstante, estos recaudos no le fueron suficientes al municipio de Acacias, para ajustarse debidamente a las restricciones dadas en la citada ley.

A su vez, el alto monto de las regalías permite a los municipios petroleros mantener un elevado ritmo de inversión. Es así como el gasto de inversión *per cápita* de Castilla la Nueva es marcadamente superior, 20.0 veces más, que el del municipio de Restrepo, algo más grande en

⁷¹ Acosta, et al. 2001.

su tamaño. En Villavicencio y Acacias, por su parte, se referencia un bajo nivel de inversión percapita, en favor de los relevantes gastos de funcionamiento que ya mencionamos.

Cuadro 7
Meta, Comparación gasto de funcionamiento, inversión y servicio deuda per-cápita en seis municipios. Año 2002

	Población ^a	Funcionamiento	Inversión	Servicio deuda
Villavicencio	340.295	115.957,9	91.360,7	4.677,4
Castilla la Nueva	4.737	896.580,1	2.659.531,3	5.953,1
Acacias	47.484	182.071,9	107.644,7	6.419,0
Puerto López	26.584	280.567,3	138.899,3	1.662,7
Granada	40.755	122.223,0	22.296,7	858,8
Restrepo	13.394	242.115,9	126.414,8	4.345,2

^a Proyección del DANE al año 2002, tomando como base la población ajustada de 1993.
Fuente: Ejecuciones presupuestales de los municipios.

Otra de las características de las finanzas de los municipios petroleros es el alto pago de la deuda. El pago de intereses en el año 2002, como proporción del gasto total, es superior en los municipios de Villavicencio (2.2%) y Acacias (2.0%), lo que muestra que estas localidades han apalancado un mayor nivel de recursos del sistema financiero, tomando como base las regalías (véase anexo 8). No obstante, los endeudamientos de estos municipios han sido sostenibles gracias al ahorro corriente que proviene de la representatividad de sus ingresos corrientes. En tal condición, Villavicencio, con sostenibilidad de la deuda pública del 0.3, contrajo obligaciones crediticias por \$2.750 millones en el 2002, las cuales, se encontraban congeladas, de tiempo atrás, por restricciones fiscales. En este indicador, sin embargo, se presentan condiciones equiparables entre municipios petroleros y no petroleros, así: Acacias (0.1), Restrepo y Puerto López (0.2) y, Granada (0.1), de suerte que estos municipios se encuentran en mejor posibilidad de asumir el pago de su servicio de deuda (intereses + amortizaciones) y, les queda un buen excedente para inversión.

No obstante, en lo que se refiere a la magnitud de la deuda se revela un comportamiento disímil entre los principales municipios petroleros. De esta forma, en el 2002 Villavicencio mostró un elevado porcentaje del 15.8% en la relación que confronta el saldo de la deuda y los ingresos totales que la respaldan, Acacias el 3.4% y, Castilla la Nueva, apenas el 0.5%. Por tanto, si la situación de Villavicencio no se sigue perfeccionando, podría comprometerse su capacidad de pago o su liquidez para la cancelación de otro tipo de erogaciones.

De otro lado, los municipios petroleros, como se observa en el año 2002, disponen del mayor ahorro corriente y, por ende, de la más alta capacidad de ahorro, así: Castilla la Nueva (74.5%), Acacias (46.9%) y Villavicencio (39.2%), lo que les da una mayor solvencia para financiar sus inversiones no sólo con el producto de las regalías sino con los recursos propios (véase anexo 8). Empero, el incremento inusitado de los ingresos puede generar, por el efecto de adherencia, un crecimiento desmedido de los gastos, especialmente los de capital, los cuales, en muchos casos, resultan ineficientes e insostenibles en el largo plazo, tal como lo demuestran algunas realidades de los departamentos petroleros. En tal forma, Castilla la Nueva en el 2002 denota un 72.7% en su relación gastos de capital/gastos totales y, del 24.5% en cuanto a los gastos de funcionamiento, pero presenta un superávit total de \$1.808 millones. Por el contrario, Villavicencio muestra un incremento en los gastos de capital del 13.2%, respecto al año anterior y, 42.1% frente a los gastos totales, que determinó un déficit total de \$3.019 millones. En lo concerniente a los gastos de funcionamiento, Villavicencio registra una disminución del 5.1%, con respecto al 2001, producto de la aplicación de la ley 617 de 2000, aunque su participación respecto a los gastos totales alcanza el 53.5%.

De todos modos, las más altas posibilidades de autofinanciación de la inversión, amparadas tanto en el recaudo por regalías como en el ahorro propio, se encuentran en municipios de diferentes características: Granada (233.2%), Acacias (194.2%), Castilla la Nueva (114.1%) y Villavicencio (103.7%). En todos estos casos es alto el grado de apalancamiento que tienen para cubrir la formación bruta de capital.

Finalmente, si se observa la autonomía fiscal del año 2002, los resultados más elevados se expresan, igualmente, tanto en municipios petroleros como en no petroleros, así: Villavicencio (0.5), Granada (0.4), Acacias y Restrepo (0.3). En cuanto a la denominada "pereza fiscal", es destacable la situación de Castilla la Nueva, cuya influencia de las regalías en los ingresos totales es del 72.6%, mientras que sus recaudos tributarios representan únicamente el 4.6%. Villavicencio, en este caso refleja un aceptable desempeño fiscal, por cuanto sus ingresos tributarios llegan al 40.6% de los totales, a pesar de la consistencia de sus regalías petroleras.

VII. EL MANEJO DE LAS REGALÍAS.

A. Auditorias.

Así como la Constitución de 1991 y la Ley 141/94 establecieron que las entidades territoriales son las encargadas de ejecutar las regalías, la Ley 80/93 rige la contratación de los programas y proyectos con cargo a estos recursos.

En las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República, entre 1999 y 2001, al manejo de las regalías directas e indirectas por parte de las entidades territoriales, se detectaron prácticas que pueden estar afectando el buen manejo de las regalías, como las siguientes: a) Predominio de la contratación directa, pese a que la Ley 80/93 establece que la modalidad de contratación adecuada es la licitación o concurso público. Para obviar ello las administraciones recurren al fraccionamiento de los contratos y a la contratación con cooperativas y organizaciones internacionales⁷²; b) Concentración de la firma de contratos en el mes de diciembre de cada vigencia; c) Falta de claridad en los objetos de los contratos, lo que dificulta el control y seguimiento de las obras y genera problemas legales con los contratistas; d) Contratación de publicidad, celebraciones, festividades, pago de nómina, compra de combustibles y repuestos, mantenimiento de maquinaria, alquiler de vehículos, todos rubros que, por ley, no deben financiarse con recursos provenientes de las regalías; e) Pago de sentencias judiciales con regalías; f) Sobrecostos y problemas judiciales en la ejecución de las obras; g) Deficiencias de planificación en la definición y aprobación de los proyectos que se financian con regalías y, falta de licencias ambientales, estudios de factibilidad, planos y diseños adecuados; h) Incumplimiento en los pagos de anticipos y obligaciones contractuales, que retrasan las obras y generan pago de intereses moratorios y otros costos financieros.

B. El caso del Meta.

Los recursos por regalías directas constituyen para el departamento del Meta, la segunda fuente de financiación del Plan de Desarrollo, de ahí la importancia de establecer que la comunidad si se haya beneficiado con la ejecución de proyectos orientados al mejoramiento de la calidad de vida. Considerando la normatividad vigente, las auditorías evidenciaron, para las vigencias de 1998 a 2000, la escasa cobertura en salud, educación básica, agua potable, mortalidad infantil, saneamiento básico y, en suma, el incumplimiento de la obligación de destinar un porcentaje de las regalías y compensaciones monetarias recibidas a proyectos para alcanzar las coberturas mínimas establecidas en el Decreto 1747 de 1995⁷³. A su vez, en el año 2001 la administración departamental no implementó acciones concretas para subsanar estas circunstancias; invirtió solamente \$22.507.8 millones, es decir el 26.4% de los recursos para el logro de las coberturas, debiendo destinar obligatoriamente como mínimo el 50.0% de estos ingresos a dichos fines. Así, los recursos se asignaron a otros sectores menos prioritarios.

⁷² La ejecución de obras a través de la firma de convenios interadministrativos no es conveniente, ya que en la mayoría de los casos estas entidades no cuentan con la experiencia ni la capacidad técnica y económica necesarias para su ejecución, se generan sobrecostos por subcontratación y no se garantiza una escogencia objetiva de los contratistas.

⁷³ Según auditorías de la Contraloría General de la República y la Contraloría Departamental, que evaluaron, para el efecto, los sectores de Educación, Recreación y Deporte, Infraestructura Vial, Arte y Cultura y el sector Eléctrico, que representaron por aplicación de recursos de regalías el 78% del total de las mismas, según la asignación en el Plan Anual de Inversiones para el año 2001.

Los conceptos recibidos por concepto de regalías petrolíferas se orientaron principalmente a sectores no determinados por la normatividad como: recreación, deporte, arte, cultura e infraestructural vial; construcción, dotación y mantenimiento de parques; escenarios culturales, y pago de gastos de funcionamiento, en la suma de \$28.959.5 millones, cifra que supera en \$22.380.7 millones a la invertida en ampliación de cobertura del sector salud, la cual alcanzó un 8.5% de la inversión total con estos recursos⁷⁴.

Tabla 6
Meta, Indicadores de cobertura. Año 2001.

Conceptos	Indicador Decreto 1747	Indicador según departamento	Recursos ejecutados (\$)	Porcentaje invertido
Total			22.507.752	26,4%
Cobertura mínima en salud población NBI	100,0%	81,8%	2.328.815	2,7%
Cobertura mínima en educación básica	90,0%	80,8%	18.813.380	22,1%
Cobertura mínima agua potable y alcantarillado	70,0%	6,8% (urbana) 0,0% (rural)	1.365.557	1,6%
Cobertura máxima mortalidad infantil	1,0%	2,2%	0	0,0%

Fuente: Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Banco de Programas y Proyectos del Meta.

En cuanto a educación, las regalías en este sector en el 2001 se asignaron fundamentalmente a la financiación de la nómina y emolumentos de docentes, representando el 49.3%, seguida de la inversión destinada a la construcción, terminación y remodelación de establecimientos educativos, 29.4%; dotación, capacitación y aporte a internados, 8.2%; cobertura en educación básica (convenios con instituciones educativas para niños con NBI y bachillerato rural), 7.9%; créditos para estudios de educación superior, 4.0% y, otros gastos del sector educativo, con un 1.3%. Estas cifras (cuadro 8) muestran que para aumentar la cobertura en educación básica, el departamento ejecutó la suma de \$18.813.3 millones, que representaron el 57.2% frente a la inversión realizada en el sector, y 22.0% del total de las regalías ejecutadas en la vigencia aludida.

En el departamento se enfatizó, entre 1998 y 2000, el alto índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, que fluctuaron entre el 22.0% y el 95.0% en el sector rural y, del 12.0% al 65.0% en el sector urbano, siendo más críticos en algunas regiones como en la antigua zona de distensión; esta problemática se mantuvo en el año 2001.

⁷⁴ Contraloría Departamental del Meta, ejecuciones presupuéstales, año 2001.

A su turno, la Superintendencia de Servicios Públicos y la Secretaría de Salud Departamental establecieron que la calidad del agua que se consume en los 29 municipios del Meta no es potable ni aceptable bacteriológicamente para el consumo humano; sólo el 6.76% del agua en el sector urbano tiene tratamiento y en el rural no existe. En algunos sectores el agua para consumo está contaminada con excretas humanas.

La inversión en saneamiento básico, por su parte, alcanzó el 0.4% (\$353.9 millones), a pesar que el departamento presenta contaminación ambiental causada por el vertimiento de aguas residuales domésticas directamente a las corrientes de agua, sin recibir ningún tratamiento previo y, por la disposición de basuras y desechos en las fuentes de agua o caños de los municipios, sin ningún control.

De otro modo, el Plan de Desarrollo 2001-2003 no discriminó los recursos de regalías directas a invertir por cada uno de los sectores, programas y proyectos y, en el departamento se han manejado como proyectos de inversión, y se pagaron con regalías, algunos gastos de funcionamiento, como por ejemplo el pago de salarios y demás ingresos del personal de planilla de la Secretaría de Infraestructura, la adquisición de combustibles y lubricantes, y el mantenimiento de maquinaria y vehículos de la gobernación. En tal condición, los gastos causados por el pago de sueldos y prestaciones del personal de la Secretaría de Infraestructura y, la cancelación de mantenimiento y combustibles para el parque automotor de la gobernación, que ascendieron a \$7.914.1 millones, al no estar asociados a un proyecto de inversión ejecutado por administración directa por parte de la gobernación, se consideran gastos de funcionamiento y no de inversión, por lo que estos valores no se destinaron conforme lo exige la Ley 141/94 y demás normas reglamentarias.

Igualmente, se ejecutaron proyectos no radicados ni viabilizados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Departamental, carentes de integralidad; se cambiaron las fuentes de financiación de los mismos⁷⁵ y, se destinaron recursos para gastos como publicidad, hospedajes, restaurantes y, celebración día de la secretaria, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 141/94, el Decreto 1747/95, y el Decreto 1737/98 de austeridad en el gasto, ocasionando un presunto detrimento patrimonial de \$204.7 millones.

En las auditorias se observó, además, una presunta extralimitación de funciones de los interventores de los contratos al autorizar modificaciones a las cantidades de obra civil y, la revisión de la contratación identificó consideraciones relacionadas con la presunta

⁷⁵ La radicación de los proyectos se realiza una vez iniciado el proceso precontractual, es decir, con fecha posterior a la expedición de la disponibilidad presupuestal y la invitación a presentar propuestas.

inobservancia de lo establecido en el Artículo 60 de la Ley 80/93, con respecto a los procedimientos de selección objetiva, transparencia de la contratación estatal, licitación pública, criterios de evaluación de propuestas, acciones de interventoría y control a la ejecución. Se establecieron también presuntos sobrecostos, ítems de obra no ejecutados y cobrados, irregularidades en la entrega de anticipos y, contratos con plazo vencido que no se han concluido.

En cuanto a la gestión de la Alcaldía de Villavicencio, el uso de las regalías petroleras en el período 1998-2000 presentó algunas deficiencias⁷⁶, entre las que se cuentan que la estructura del plan de desarrollo, como en el nivel departamental, no identifica los proyectos a financiar con las regalías; se ejecutan contratos con base en proyectos inexistentes y, la desviación de recursos de regalías por \$11.000 millones en el trienio a cuentas destinadas a: sobretasa a la gasolina, fondos comunes, ingresos corrientes de la nación, fondo de cesantías, régimen subsidiado, pignoraciones, Fondo Local de Salud, etc.; recursos estos que nunca fueron reintegrados. A su vez, aunque los recursos de las regalías no se encuentran pignorados, con el beneplácito del Concejo municipal, se destinaron sumas por valor de \$14.000 millones durante el trienio para el pago de deuda pública, sin justificación.

Agregado a lo anterior, una reciente investigación del Grupo Elite de Lucha Anticorrupción de la CGR que analizó la inversión de los recursos de regalías petroleras durante los períodos 2001 y 2002, da cuenta de hallazgos de tipo penal, disciplinarios y administrativos de 5 contratos financiados con recursos de regalías directas y, de un detrimento patrimonial en la Gobernación del Meta por \$33.0 millones en 7 contratos para diferentes obras, entre las que se cuentan: la construcción de senderos peatonales en el parque Sikuni de Villavicencio, y la construcción de unidades sanitarias en el colegio Pablo Emilio Riveros del municipio de Acacías⁷⁷.

Dos casos adicionales están siendo estudiados por la CGR. En el primero se contrato el mantenimiento de la cancha del estadio de fútbol Macal, en Villavicencio, por valor de \$159 millones (contrato 339 de 2002). La obra debió iniciar dentro de los 10 días siguientes a la expedición del registro presupuestal, es decir hasta el 10 de junio de 2002, sin embargo, la aprobación de pólizas, requisito indispensable, se hizo el 2 de agosto, fecha en la que a la par comenzaron las obras. Se halló además que en las actas de liquidación del contrato y de iniciación del mismo se citan como fechas de iniciación de las obras el 2 de agosto y, como fecha de terminación y liquidación el 12 de agosto, es decir que el contrato se realizó en 10 días, plazo que según la CGR no se compadece con el tiempo necesario para su ejecución, en

⁷⁶ Auditoria practicada por la Contraloría General de la República y la Contraloría Municipal de Villavicencio.

⁷⁷ En: Semanario Llano 7 días, Villavicencio. (15, junio, 2004); p.16-17.

especial lo concerniente al crecimiento y corte del césped. Finalmente, al iniciarse las obras en fecha posterior a la estipulada en un comienzo, las pólizas de cumplimiento y calidad de obras expedidas por la aseguradora el 10 de mayo debieron modificarse en razón a la demora de 53 días en la apertura de los trabajos, por lo que las obras no tenían el amparo real del contrato.

En el segundo caso (contrato 259 de 2002) relacionado con el suministro de 7.150 bultos de cemento gris con destino a la pavimentación de vías en Villavicencio, la CGR encontró que la firma seleccionada presentó su propuesta con fecha 9 de abril de 2002, es decir, posterior al acta del comité de compras, que el 8 de abril hizo el estudio y escogió el proponente. Esto significa que se seleccionó al contratista sin haber presentado la oferta.

Por su parte, el mismo Grupo Elite de la CGR mostró otros hallazgos que significaron un detrimento patrimonial de \$1.200 millones para la administración de Villavicencio. Entre estos casos se encontró que de los recursos recibidos de regalías directas, la Alcaldía de Villavicencio transfirió un porcentaje de la vigencia 2002 a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio – EAAV, para la adquisición de materiales como tubería y otros accesorios. Al realizar un estudio comparativo de precios a los elementos adquiridos en 12 contratos para el acueducto y 7 para el alcantarillado, se establecieron presuntos sobre costos.

De igual manera, se destacó la compra del 100% de las acciones del acueducto privado del conjunto residencial “Bosques de Abajam”. Tras el estudio del contrato de compraventa se evidencia que incluía la cesión de aguas para 53 litros por segundo, que para la firma del contrato, octubre 10 de 2002, aún no había sido obtenida, con el agravante de un debate existente con relación a la propiedad de la estructura de captación y producción de dichas aguas. Al margen, el contrato contemplaba que el pago de \$815 millones se haría en cuotas que fueron pagadas en su totalidad por la EAAV a finales del año 2002, sin que a esa fecha apareciera el Registro de Instrumentos Públicos que soporta el derecho de posesión sobre la propiedad. Para la CGR esto puso en grave riesgo los dineros pagados por este concepto.

Adicionalmente, la CGR estudia el contrato 018 de 2002, cuyo objeto era la compra de 5.000 boletas por parte del IMDER de Villavicencio al Club de Baloncesto Centauros, por valor de \$30 millones. Estas deberían ser entregadas a igual número de personas para asistir a los encuentros de la Copa Invitacional de ese año. Según la CGR, la delegación Departamental de la Registraduría Nacional del Estado Civil certificó que las personas que aparecen como favorecidos con la entrega de las boletas no corresponden con los números de las cédulas que aparecen en el listado de beneficiarios suministrado por el IMDER a la Contraloría.

En otro sentido, al analizar los pagos reportados en las ejecuciones presupuétales del gobierno central departamental del Meta, que tienen como fuente las regalías petrolíferas (cuadro 8), la primera reflexión es que la inversión se orientó principalmente a los sectores de salud y educación, en lo social, e infraestructura vial y, recreación y deporte. En el rubro denominado “otros sectores” se observaron proyectos de desarrollo comunitario, prevención y atención de desastres, desarrollo institucional, comunicaciones, arte y cultura, desarrollo turístico, vivienda y electrificación, como los más importantes.

Cuadro 8

Meta, Gobierno central departamental. Ejecución de gastos fuente regalías petrolíferas. Año 2001- 2002.

Descripción	Millones de pesos	
	Pagos acumulados	
	2001	2002
Total entidad	60.362,4	52.835,6
Salud	4.174,2	5.356,5
Educación	25.717,0	20.314,6
Agua potable y saneamiento básico	204,1	1.957,3
Infraestructura vial	12.310,8	10.487,7
Recreación y deporte	11.614,3	6.034,7
Otros sectores	6.342,0	8.684,8

Fuente: Secretaría Financiera y Administrativa del Meta

En el área social, el sector de la educación fue el más favorecido con el 40.7% de la inversión ejecutada en promedio entre el 2001 y 2002, seguido de salud, con el 8.4% y, agua potable y saneamiento básico, que presentó una asignación mínima del 1.9%; en lo concerniente a infraestructura, se destacó la vial (20.1%) y, recreación y deporte (15.6%). En los “otros sectores” (13.3%), prevaleció la participación de los conceptos de desarrollo comunitario e institucional (véase anexo 16).

En cuanto a educación, el 54.6% de los recursos del 2002 se destinaron a infraestructura física; en el restante 45.4% se encontraron pagos de nómina, subsidios, adquisición y mantenimiento de equipos, materiales, divulgación, capacitación y, bienestar social, entre otros. En salud, el 56.2% correspondió a infraestructura orientada al fortalecimiento del sector y ampliación de cobertura.

El crecimiento de la construcción y mantenimiento de vías se explicó por la necesidad de desarrollar uno de los sectores que quedó mal financiado en el proceso de descentralización (transferencias de Ley 60/93) y, el de recreación y deporte, se relacionó en gran medida con la infraestructura (90.7% en 2002), evidenciando el pragmatismo que se ha dado en la asignación cuando los recursos provenientes de regalías se convierten en fuente de necesidades

marcadas por la coyuntura. En este sentido, en sectores como el de desarrollo comunitario, que participó con el 2.9% en promedio en el período 2001 – 2002, los pagos se orientaron básicamente a la protección y bienestar social de las familias y otros grupos específicos y, en lo que atañe, al capítulo de planeación y desarrollo institucional, 3.8% en los dos años, a la investigación y otros subprogramas de inversión referidos a la administración, control y organización institucional. Entre los “otros sectores” se encuentran prevención y atención de desastres, con el 2.5% en 2002; arte y cultura, 1.9%; desarrollo turístico, 1.7%; electrificación, 1.1% y, vivienda, 0.7%. En definitiva, se puede establecer que en el departamento del Meta, un elevado porcentaje de la inversión promedio de los dos años observados, el 49.0%, corresponde a conceptos diferentes a los sectores sociales definidos por la ley.

En último lugar, una reciente encuesta elaborada por CONFECAMARAS⁷⁸ reveló que Villavicencio, en el 2003, es la primera ciudad del país en cuanto a los sobornos que se pagan en contratación. Éstos, el fraccionamiento de contratos y los ajustes a los pliegos de condiciones para favorecer a terceros, siguen siendo las principales prácticas de corrupción en el sector público, seguidas por los pagos para la obtención de licencias, actualizaciones fiscales y legalización o autenticación de toda clase de documentos. La encuesta realizada con 1.600 empresarios inscritos en la lista de proponentes en 15 ciudades del país señaló que en el 2003 tuvieron que pagar \$3 billones para salir favorecidos en adjudicaciones de entidades oficiales. El 50.0% de los empresarios dijo que los procesos de contratación carecen de transparencia y, el 47.4% estuvo de acuerdo en que, sin embargo, las prácticas corruptas disminuyeron frente al 2002 en \$1 billón aproximadamente. Pero en el nivel de gobernaciones y municipios no se tiene la misma percepción. El 63.0% cree que la corrupción aumentó o se mantuvo constante en los dos períodos. Ante la pregunta ¿Dónde nace la corrupción?, los empresarios fueron sinceros al reconocer que el 27.0% de ellos ofrece sobornos a los funcionarios públicos, mientras que en el 2002 sólo el 7.0% reconoció este hecho. Otro 34.0% afirma que el funcionario es quien insinúa el pago.

Un alto porcentaje de los empresarios, el 36.1%, dijo conocer la modalidad del pago y el valor aproximado a pagar para poder quedarse con un contrato. En Villavicencio, por ejemplo, los contratistas deben pagar el 25.0% del valor; en Tunja el 14.8%, en Barranquilla el 14.6%, en Calí el 12.9%, en Bogotá 11.8%, y en Neiva el 11.4%. Por su parte, a la pregunta ¿Quién influye de manera corrupta en los negocios de la ciudad?, los concejos municipales ocupan el primer lugar, seguidos de las secretarías de tránsito, las alcaldías, regionales del seguro social, asambleas departamentales y, secretarías de obras públicas.

⁷⁸ Encuesta de percepción empresarial sobre corrupción de Confecamaras.

VIII. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES.

Dada la injerencia del sector petrolero en la estabilidad macroeconómica del país, se vislumbra una situación preocupante por la tendencia declinante de los campos productores y la falta de recientes e importantes hallazgos, que ponen en entredicho la seguridad de los ingresos para el Estado en el futuro.

Si se desea incentivar la exploración y hallazgos de grandes pozos y maximizar la renta petrolera, como fuente esencial de recursos para los entes territoriales, la política petrolera del Estado debe considerar que el problema primordial radica en la escasa perforación exploratoria y, en segundo orden, en la baja contratación que pueda devenir por la falta de competitividad del sistema de contratación vigente. Es necesario, eso sí, que el inversionista que suscribe un contrato cumpla plenamente los compromisos iniciales y no renuncie a ellos por la problemática del país.

Es conveniente, entonces, incrementar los estímulos para la actividad exploratoria de las empresas privadas, y ese es uno de los cambios que se esperan con el nuevo contrato previsto con la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH); así mismo, debido a las diversas limitaciones de ECOPETROL, ésta entidad debe recibir total autonomía presupuestal y financiera. El petróleo es por definición un negocio de riesgo, y a menos que se dote a la empresa de los recursos y la flexibilidad para actuar como lo haría una empresa privada, su futuro es improbable. En síntesis, la nación no debe depender únicamente de las decisiones de los inversionistas privados; también debe considerarse la gestión de ECOPETROL.

En lo regional, con base en las proyecciones relacionadas con la caída de la producción petrolera y, de presentarse el no descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros, las finanzas públicas del departamento del Meta se verían amenazadas, provocando altos costos sociales, económicos y políticos, que atentarían contra su institucionalidad.

Por su parte, los alcances del sector minero en cuanto al crecimiento económico regional no han reportado, como sería lo ideal, mayores avances en aspectos como la modernización y diversificación de la economía, y menos aún, en lo que corresponde al bienestar de su población. El crecimiento inducido por el petróleo es sólo exitoso si se diversifica la economía. Una economía especializada es más importadora de bienes y servicios que exportadora como sucede en la región y, se vuelve más vulnerable a los choques internos y externos de los mercados de productos y materias primas.

Se debe advertir que, en la fase de inversión, el petróleo mueve recursos y empleo, pero luego extrae el producto y remesa utilidades. De ahí la importancia de ahorrar regalías e invertir en la diversificación productiva, antes que se agote. Se requiere, a su vez, de una reinversión paralela del sector privado que genere actividades sostenibles y cree fuentes de empleo permanentes. Para ello en el departamento del Meta es fundamental una política de estímulos a sectores como la industria y el turismo, el cual dispone de una proyección estratégica amplia, producto de la revalorización de los recursos naturales, del mejoramiento de la red vial y, por la cercanía al mercado de Bogotá.

Primordialmente, es importante reflexionar sobre el direccionamiento de los recursos de regalías, partiendo de la verdad sabida de que ellos provienen de una fuente agotable y que no se han forjado nuevas fuentes que reemplacen estos ingresos a futuro. Las regalías tienden a desaparecer en la misma forma como baja la riqueza petrolera, y las necesidades básicas de una gran franja de población no se han satisfecho. Por tanto, las regalías deben generar efectos positivos en materia de una mayor propensión de los gobiernos centrales de la región a invertir en proyectos socialmente rentables.

Pese al aumento del recaudo de regalías, la ejecución de estos importantes recursos por parte del departamento del Meta se ha distanciado claramente de los objetivos originales. Es así como, pese a la destinación que pretende la Ley de Regalías, esta entidad territorial sigue teniendo problemas para satisfacer las necesidades básicas de su población en salud, educación y saneamiento básico.

Tal como lo evidencian los informes de auditoría de la Contraloría, la gran mayoría de estos recursos se destina a sectores no contemplados en la legislación. De manera general, se ha detectado malversación en el manejo de los recursos de las regalías por parte de los entes territoriales. Entre las irregularidades más comunes se destaca el desvío de recursos, obras inconclusas, de mala calidad, innecesarias, sobredimensionadas y, en general, violaciones a la Ley 80/93.

En el caso específico del departamento del Meta, las observaciones hechas permiten concluir que la definición, planeación y gestión de proyectos es deficiente y no garantiza la asignación eficaz y equitativa de las regalías a los objetivos prioritarios establecidos en la ley para estos recursos. Así mismo, la ausencia de un plan indicativo de largo plazo, por la inestabilidad política, deja estas decisiones al vaivén de las autoridades de turno.

Este entorno asociado al hecho de que la capital del departamento aparezca en una reciente encuesta realizada por CONFECAMARAS como la primera del país en cuanto a corrupción, mediante prácticas como los sobornos y los ajustes a los pliegos de condiciones de la contratación, entre otras, impiden que los recursos de regalías y demás inversiones públicas se conviertan en un instrumento efectivo de desarrollo regional. Algunos estudios plantean como instrumentos de la política anticorrupción el fortalecimiento de la justicia y el mejoramiento de la capacidad ciudadana para lograr una rendición de cuentas de sus autoridades, así como el impulso de criterios como la meritocracia en las administraciones públicas, y una política salarial atrayente que ayude a enganchar profesionales honestos y capaces para la administración de los organismos de gobierno y control.

De otra parte, ya que las bonanzas, en especial la del petróleo, son de corto plazo, para el mejor aprovechamiento de la situación fiscal y financiera del departamento, debería ponerse un límite a los gastos corrientes y de capital, controlar el endeudamiento e incentivar el ahorro. Todo excedente de regalías por encima de un gasto definido con criterios técnicos debería llevarse a un fondo de estabilización fiscal, cuyos recursos podrían invertirse una vez disminuya el nivel de producción de crudo, extendiéndose a un buen número de años. Con esto el efecto es más prolongado y se evitan los problemas derivados del manejo “pragmático” y “de corto plazo” que se hace en el momento⁷⁹.

En síntesis, la destinación de las regalías ha sido ineficiente; la inversión efectuada con esos recursos no se ha reflejado en beneficio económico y social para el departamento, como habría de esperarse, pues, aunque se muestran inversiones, lo cierto es que los recursos se desvían de su cauce. En esta condición, las prioridades de gasto de inversión no conservan un patrón definido y, los sectores de salud y educación, posiblemente los de mayor rentabilidad social, pierden importancia a favor de gastos como mantenimiento de vías y, pagos del servicio de la deuda. En conclusión, el departamento del Meta se encuentra en la fase de aumento de sus ingresos por petróleo y tiene aún la oportunidad de dirigir esos recursos hacia proyectos bien concebidos que contribuyan a consolidar su desarrollo.

⁷⁹ FEDESARROLLO, Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales. Bogotá, junio de 2000, P.37.

Anexo 1
Colombia, Concentración territorial de las regalías.
Año 2002

Millones de pesos

Entidad	Regalías directas	Porcentaje (%)	Regalías indirectas	Porcentaje (%)
Total Nacional	1.382.135,9		325.405,3	
Total Región	765.084,9	55,4	11.621,8	3,6
Departamento de Casanare	352.027,9	25,5	0,0	0,0
Municipio de Aguazul	62.307,4	4,5	210,6	0,1
Municipio de Tauramena	32.745,5	2,4	1.500,0	0,5
Municipio de Maní	8.054,1	0,6	0,0	0,0
Municipio de Orocué	4.770,8	0,3	289,5	0,1
Otros Casanare	12.286,7	0,9	1.166,4	0,4
Departamento de Arauca	123.539,4	8,9	0,0	0,0
Municipio de Arauca	29.281,9	2,1	1.538,0	0,5
Otros Arauca	5.842,8	0,4	808,8	0,2
Departamento del Meta	91.279,7	6,6	0,0	0,0
Municipio de Villavicencio	20.090,9	1,5	0,0	0,0
Municipio de Castilla La Nueva	12.915,7	0,9	0,0	0,0
Municipio de Acacías	9.385,3	0,7	500,0	0,2
Municipio de Puerto López	548,5	0,0	0,0	0,0
Otros Meta	8,4	0,0	5.608,6	1,7

Fuente: Comisión Nacional de Regalías.

Anexo 2

Nacional y departamental. Población bajo línea de indigencia y de pobreza. 1997 - 2000.

Porcentajes

Departamentos	Línea de pobreza			Línea de indigencia		
	1997	1999	2000	1997	1999	2000
Total	50,3	56,3	59,8	18,1	19,6	23,4
Bogotá	32,4	46,3	49,6	6,1	13,2	14,9
Antioquia	50,5	57,8	59,4	14,3	17,8	20,0
Atlántico	47,0	57,9	66,7	11,7	16,1	28,1
Bolívar	62,6	59,9	65,8	23,7	23,2	31,9
Boyacá	61,5	62,6	65,6	30,5	28,2	29,2
Caldas	54,9	53,9	61,3	16,7	15,3	20,7
Caquetá	57,5	59,9	69,2	15,3	19,3	28,7
Cauca	64,4	73,3	77,2	30,3	39,8	39,7
Cesar	55,9	53,7	61,4	18,4	13,5	16,4
Chocó	70,5	78,0	78,0	44,8	46,7	47,4
Córdoba	70,8	72,6	69,4	41,1	37,1	36,7
Cundinamarca	43,5	50,9	59,0	15,0	16,8	28,1
Huila	53,3	62,5	62,4	24,1	21,9	26,8
La Guajira	59,0	50,2	56,6	25,6	18,8	23,6
Magdalena	58,9	62,6	59,5	24,1	17,0	18,4
Meta	38,6	52,4	55,5	10,1	15,9	17,5
Nariño	67,1	71,7	74,7	38,2	36,8	40,6
N. Santander	58,6	58,2	53,0	23,5	18,2	20,2
Quindío	47,1	50,8	50,6	13,1	11,8	11,5
Risaralda	45,2	51,1	58,2	16,0	18,0	23,2
Santander	44,2	54,9	57,7	18,5	21,6	23,1
Sucre	66,0	64,0	67,4	28,2	17,8	26,6
Tolima	60,7	57,3	66,4	26,0	21,7	31,0
Valle	42,9	47,6	52,3	9,4	13,9	15,8

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS con base en el DANE, Encuesta Nacional de Hogares (ECH). Información suministrada por la Misión Social, DNP. Publicada en revista del Banco de la República, No 885 de julio de 2001. p.56.

Anexo 3
Nacional y departamental. Población en NBI
y miseria. 1997 - 2000.

Porcentajes

Departamentos	NBI, pobreza			NBI, miseria		
	1997	1999	2000	1997	1999	2000
Total	25,9	24,9	22,9	8,6	7,3	6,5
Bogotá	13,0	12,4	12,4	2,5	2,4	1,3
Antioquia	23,5	22,4	18,3	7,2	6,0	5,2
Atlántico	20,8	19,5	23,0	6,5	4,7	7,1
Bolívar	43,1	37,5	35,2	22,4	16,9	13,0
Boyacá	34,6	28,0	24,5	9,5	8,4	4,7
Caldas	21,6	20,4	15,4	4,9	2,9	3,6
Caquetá	42,0	27,5	22,2	16,0	7,7	6,6
Cauca	32,2	40,3	28,9	10,7	15,9	11,3
Cesar	35,5	32,1	36,3	17,2	10,1	13,2
Chocó	53,5	49,0	44,1	25,6	22,9	18,1
Córdoba	21,8	23,0	23,4	5,7	3,2	5,1
Cundinamarca	49,1	64,9	60,6	14,3	23,2	17,6
Huila	24,1	26,6	28,6	7,2	8,0	6,6
La Guajira	34,2	37,7	32,6	17,2	17,7	11,7
Magdalena	40,9	40,6	34,0	17,7	15,3	16,3
Meta	29,5	25,7	26,2	7,2	6,0	7,5
Nariño	39,5	34,0	32,6	14,7	9,2	9,8
N. Santander	27,1	22,0	19,2	8,6	5,7	3,2
Quindío	20,0	21,1	18,1	4,7	6,4	3,4
Risaralda	14,9	15,1	16,7	2,0	3,5	4,0
Santander	18,4	20,3	20,8	5,4	3,6	4,1
Sucre	48,8	44,2	39,8	21,8	18,6	15,0
Tolima	29,9	28,9	27,3	9,2	8,2	8,7
Valle	15,7	17,1	15,7	2,5	2,6	2,6

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS con base en el DANE, Encuesta Nacional de Hogares (ECH).
 Información suministrada por la Misión Social, DNP. Publicada en revista del Banco de la República,
 No 885 de julio de 2001. p.56.

Anexo 4
Meta, Casanare, Arauca y Caldas, Indicadores fiscales.
2001 - 2002

Indicador	Casanare		Arauca		Meta		Caldas	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Importancia de los recursos propios								
Ingresos tributarios / Ingresos totales (%)	4,0	3,1	5,0	4,5	16,3	23,6	24,8	28,0
Ingresos propios / Ingresos totales (%)	6,2	10,8	8,4	6,6	23,0	27,3	25,9	29,8
Importancia de las regalías								
Regalías petroleras / Ingresos totales (%)	77,1	75,5	56,5	60,8	24,1	28,3	1,5	0,8
Dependencia de las transferencias								
Transferencias nación central / Ingresos totales (%)	14,7	12,9	34,8	32,3	39,9	42,2	72,6	68,6
Transferencias corrientes + de capital / Ingresos totales (%)	93,8	89,2	91,6	93,4	77,0	72,7	74,1	70,2
Capacidad de generación de ahorro								
Ahorro corriente / Ingresos corrientes (%)	54,2	63,4	31,6	30,8	18,5	12,9	3,9	12,2
Autonomía fiscal								
Ingresos tributarios + no tributarios / Gastos totales (%)	6,2	12,0	9,3	6,6	22,6	22,8	25,8	31,3
Composición y eficiencia del gasto								
Gastos de funcionamiento / Gastos totales (%)	41,7	39,4	60,0	50,2	69,4	60,1	84,8	86,6
Gastos corrientes / Ingresos corrientes (%)	45,8	36,6	68,4	69,2	81,5	87,1	96,1	87,8
Gastos corrientes / Ingresos propios	7,3	3,4	8,2	10,5	3,5	3,2	3,7	2,9
Gastos de funcionamiento / Ingresos propios	6,8	2,2	6,5	7,6	3,1	2,6	3,3	2,8
Gastos totales / ingresos totales (%)	100,6	90,1	90,1	99,9	101,5	119,9	100,3	95,2
Magnitud de la inversión								
Inversión total / Gastos totales (%)	54,9	59,7	24,0	30,7	20,4	27,7	4,2	7,8
Autofinanciación de la inversión								
Ahorro corriente / Formación bruta de capital (%)	97,5	117,7	169,6	114,2	92,4	39,3	100,0	191,6
Endeudamiento								
Intereses de deuda pagados / Gastos totales (%)	3,1	0,3	1,5	0,2	1,9	1,5	1,5	1,3
Respaldo de la deuda								
Saldo de deuda total / Ingresos totales (%)	22,7	n.d.	n.d.	n.d.	13,4	14,5	10,1	9,9
Sostenibilidad de la deuda pública								
Servicio de la deuda / Ahorro corriente ^a	0,1	0,2	0,3	0,1	0,3	0,8	2,4	0,2
Ingreso fiscal per cápita								
Ingresos corrientes + de capital / Población	1,03	1,66	0,47	0,71	0,36	0,33	0,22	0,22
Carga per cápita								
Ingresos tributarios / Población	0,04	0,05	0,02	0,03	0,06	0,08	0,06	0,06
Inversión per cápita								
Formación bruta de capital / Población	0,57	0,89	0,09	0,19	0,07	0,11	0,01	0,01

^a Para el manejo de este indicador es necesario calcular el ahorro corriente sin incluir los pagos correspondientes a los intereses de la deuda.
Fuente: Banco de la República. Secretarías de Hacienda Departamentales. Cálculos del autor.

Anexo 5

Meta, Casanare, Arauca y Caldas, Situación fiscal de los gobiernos centrales departamentales. Año 2002.

Millones de pesos

VARIABLES ECONÓMICAS	CASANARE	ARAUCA	META	CALDAS
Ingresos	499.662,8	182.489,2	240.016,4	244.835,0
A. Ingresos corrientes	495.730,0	182.489,2	238.753,8	244.780,0
A.1. Ingresos tributarios	15.242,7	8.150,2	56.536,4	68.571,0
Valorización	0,0	0,0	0,0	26,0
Cigarrillos	1.009,6	742,1	5.935,6	9.166,0
Cerveza	8.226,7	5.575,1	27.213,0	8.125,0
Licores	2.781,9	334,7	8.790,1	33.642,0
Timbre, circulación y tránsito	314,4	0,0	3.318,6	5.456,0
Registro y anotación	871,5	295,7	3.350,7	4.044,0
Sobretasa a la gasolina	1.942,2	0,0	5.930,6	5.030,0
Otros	96,3	1.202,5	1.997,9	3.083,0
A.2. Ingresos no tributarios	38.780,9	3.895,4	9.098,4	4.432,0
Ingresos de la propiedad	27.116,9	1.026,4	1.394,9	1.946,0
Ingresos por servicios y operaciones	1.074,3	594,5	1.415,0	1.489,0
Otros	10.589,7	2.274,6	6.288,6	997,0
A.3. Ingresos por transferencias	441.706,3	170.443,6	173.119,0	171.777,0
A.3.1. Nacional	441.706,3	169.860,6	170.457,3	171.777,0
A.3.2. Departamental	0,0	135,8	2.661,7	0,0
A.3.5. Otros	0,0	447,2	0,0	0,0
Gastos	450.084,4	182.306,0	287.821,6	233.084,0
B. Gastos corrientes	181.392,0	126.276,6	208.025,9	215.000,0
B.1. Funcionamiento	177.467,3	91.583,5	172.877,7	201.789,0
Remuneración del trabajo	64.312,7	59.276,3	134.374,9	174.802,0
Compra de bienes y servicios de consumo	93.866,6	31.030,0	25.387,2	19.657,0
Régimen subsidiado de salud	6.855,0	0,0	859,1	0,0
Gastos en especie pero no en dinero	11.120,5	1.274,5	11.319,2	7.330,0
Otros	1.312,6	2,8	937,3	0,0
B.2. Intereses y comisiones de deuda pública interna	1.573,8	281,0	4.178,9	3.026,0
B.3. Gastos por transferencias	2.350,8	34.412,1	30.969,4	10.185,0
B.3.1. Nacional	2.264,6	2.007,6	3.261,9	5.777,0
B.3.2. Departamental	0,0	31.317,2	16.048,2	3.100,0
B.3.3. Municipal	0,0	798,7	8.130,2	0,0
B.3.4. Otros	86,2	288,7	3.529,0	1.308,0
C. Déficit o ahorro corriente	314.338,0	56.212,6	30.727,9	29.780,0
D. Ingresos de capital	3.932,8	0,0	1.262,6	55,0
E. Gastos de capital	268.692,4	56.029,4	79.795,6	18.084,0
F. Préstamo neto	9.500,0	0,0	0,0	0,0
G. Déficit o superavit total	40.078,4	183,2	-47.805,2	11.751,0
H. Financiamiento	-81.851,3	-183,2	47.805,2	-11.751,0
H.2. Interno	-72.351,3	13.440,0	-1.589,2	-1.978,0
Desembolsos	0,0	18.000,0	16.072,8	0,0
Amortizaciones	72.351,3	4.560,0	17.662,1	1.978,0
H.3. Variación de depósitos	-70.928,0	-46.572,6	9.418,3	24.790,0
H.4. Otros	61.428,0	32.949,4	39.976,1	-34.563,0

Fuente: Secretarías de Hacienda departamentales.

Anexo 6
Meta, Indicadores financieros. 1997 - 2002.

Indicador	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Transferencias de la nación central / Ingresos totales (%)	32,9	40,9	40,7	27,4	39,9	42,2
Gastos corrientes / Ingresos corrientes (%)	96,2	57,8	61,3	75,2	81,5	87,1
Gastos corrientes / Ingresos propios	3,0	2,0	2,3	3,1	3,5	3,2
Gastos de funcionamiento / Ingresos propios	2,7	1,6	1,6	2,5	3,1	2,6
Gastos totales / Ingresos totales (%)	99,1	98,6	107,4	106,3	101,5	119,9
Recaudo cerveza / Ingresos corrientes (%)	14,5	13,5	11,5	9,5	7,4	11,4
Recaudo licores / Ingresos corrientes (%)	4,5	4,0	3,6	3,6	3,4	3,7
Recaudo cigarrillos y tabaco / Ingresos corrientes (%)	2,6	2,7	2,4	1,9	1,4	2,5
Recaudo registro y anotación / Ingresos corrientes (%)	3,1	2,4	1,3	0,9	1,0	1,4
Recaudo timbre vehículos / Ingresos corrientes (%)	1,1	0,6	1,1	0,8	0,9	1,4
Sobretasa a la gasolina / Ingresos corrientes (%)	0,0	0,0	2,0	1,8	2,2	2,5
Ingresos tributarios / Ingresos totales (%)	23,4	22,3	20,4	18,3	16,3	23,6
Ingresos no tributarios / Ingresos totales (%)	5,4	5,5	4,6	5,5	6,7	3,8
Ingresos propios / Ingresos totales (%)	28,8	27,8	25,0	23,9	23,0	27,3
Regalías petroleras / Ingresos totales (%)	32,0	25,5	23,8	36,1	24,1	28,3
Gastos de funcionamiento / Gastos totales (%)	79,2	44,8	38,2	56,7	69,4	60,1
Remuneración del trabajo / Gastos totales (%)	66,2	31,3	27,6	44,3	52,9	46,7
Compra de bienes y servicios / Gastos totales (%)	12,9	13,3	8,2	8,5	8,3	8,8
Transferencias pagadas / Gastos totales (%)	3,2	1,8	8,1	11,0	8,3	10,8
Intereses de deuda pagados / Gastos totales (%)	5,2	9,5	6,8	2,3	1,9	1,5
Total gastos de capital / Gastos totales (%)	12,4	43,9	46,8	30,1	20,4	27,7
Formación bruta de capital / Gastos totales (%)	10,6	43,1	46,4	29,3	19,5	27,2
Déficit o ahorro corriente / ingresos corrientes (%)	3,8	42,2	38,7	24,8	18,5	12,9
Déficit o superavit total / ingresos totales (%)	0,9	1,4	-7,4	-6,3	-1,5	-19,9
Capacidad de ahorro						
Ahorro corriente / ingresos corrientes (%)	3,8	42,2	38,7	24,8	18,5	12,9
Autofinanciación de la inversión						
Ahorro corriente / Formación bruta de capital (%)	32,4	95,1	72,4	78,8	92,4	39,3
Sostenibilidad de la deuda pública						
Servicio de la deuda / Ahorro corriente ^a	-10,2	0,3	0,3	0,2	0,3	0,8
Ingreso fiscal per cápita						
Ingresos corrientes + de capital / Población	0,14	0,17	0,24	0,33	0,36	0,33
Carga per cápita						
Ingresos tributarios / Población	0,03	0,04	0,05	0,06	0,06	0,08
Inversión per cápita						
Formación bruta de capital / Población	0,01	0,07	0,12	0,10	0,07	0,11

^a Para el manejo de este indicador es necesario calcular el ahorro corriente sin incluir los pagos correspondientes a los intereses de la deuda.

Fuente: Ejecuciones presupuestales. Cálculos del autor.

Anexo 7

Meta, Situación fiscal del gobierno central departamental.

Millones de pesos

Variables económicas	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingresos	90.010,5	111.084,6	166.904,2	228.142,5	255.238,4	240.016,4
A. Ingresos corrientes	81.192,9	106.301,2	155.540,8	225.639,5	252.955,6	238.753,8
A.1. Ingresos tributarios	21.092,8	24.779,0	34.096,1	41.861,4	41.477,9	56.536,4
Cigarrillos	2.114,1	2.830,6	3.686,6	4.323,6	3.614,2	5.935,6
Cerveza	11.805,9	14.390,3	17.868,1	21.511,2	18.615,4	27.213,0
Licores	3.646,4	4.221,0	5.608,4	8.031,7	8.706,0	8.790,1
Timbre, circulación y tránsito	864,8	671,6	1.760,6	1.793,9	2.399,8	3.318,6
Registro y anotación	2.529,2	2.508,6	1.994,6	2.050,0	2.636,0	3.350,7
Sobretasa a la gasolina	0,0	0,0	3.177,8	4.150,9	5.506,6	5.930,6
Otros	132,4	156,8	0,0	0,0	0,0	1.997,9
A.2. Ingresos no tributarios	4.848,5	6.157,2	7.647,2	12.603,6	17.114,4	9.098,4
Ingresos de la propiedad	2.235,6	2.150,2	3.151,1	2.585,0	5.526,5	1.394,9
Ingresos por servicios y operaciones	282,3	275,0	370,4	4.149,8	5.057,5	1.415,0
Otros	2.330,7	3.732,0	4.125,8	5.868,8	6.530,4	6.288,6
A.3. Ingresos por transferencias	55.251,6	75.365,0	113.797,6	171.174,6	194.363,3	173.119,0
A.3.1. Nacional	53.248,5	69.060,7	102.468,9	152.656,7	167.506,3	170.457,3
A.3.2. Departamental	2.003,1	6.304,3	11.328,7	18.509,9	22.087,6	2.661,7
A.3.5. Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	4.769,4	0,0
Gastos	89.163,6	109.526,9	179.196,7	242.512,4	259.137,9	287.821,6
B. Gastos corrientes	78.127,3	61.402,4	95.279,9	169.617,5	206.152,2	208.025,9
B.1. Funcionamiento	70.608,3	49.062,2	68.515,4	137.471,1	179.861,5	172.877,7
Remuneración del trabajo	59.028,3	34.249,9	49.519,9	107.347,5	137.139,3	134.374,9
Compra de bienes y servicios de consumo	11.457,6	14.570,4	14.640,0	20.499,4	21.418,2	25.387,2
Régimen subsidiado de salud	0,0	0,0	2.054,2	5.303,5	14.441,2	859,1
Gastos en especie pero no en dinero	0,0	0,0	1.336,9	2.471,2	6.496,3	11.319,2
Otros	122,4	241,9	964,4	1.849,6	366,5	937,3
B.2. Inter. y comis. de deuda pública interna	4.659,2	10.409,4	12.226,9	5.590,5	4.843,1	4.178,9
B.3. Gastos por transferencias	2.859,8	1.930,8	14.537,6	26.555,9	21.447,6	30.969,4
B.3.1. Nacional	1.357,3	439,0	552,6	736,9	662,1	3.261,9
B.3.2. Departamental	1.057,6	1.208,8	9.026,8	16.824,6	13.649,5	16.048,2
B.3.3. Municipal	0,0	0,0	3.204,3	8.182,2	4.909,0	8.130,2
B.3.4. Otros	444,9	282,9	1.754,0	812,3	2.227,0	3.529,0
C. Déficit o ahorro corriente	3.065,6	44.898,9	60.260,9	56.022,0	46.803,4	30.727,9
D. Ingresos de capital	8.817,6	4.783,3	11.363,3	2.502,9	2.282,7	1.262,6
E. Gastos de capital	11.036,3	48.124,5	83.916,8	72.894,9	52.985,7	79.795,6
G. Déficit o superavit total	846,9	1.557,6	-12.302,5	-14.369,9	-3.899,5	-47.805,2
H. Financiamiento	-846,9	-1.557,6	12.302,5	14.369,9	3.899,5	47.805,2
H.2. Interno	14.185,2	-514,8	-1.453,1	11.581,1	1.011,7	-1.589,2
Desembolsos	25.850,0	200,0	0,0	15.184,3	7.000,0	16.072,8
Amortizaciones	11.664,8	714,8	1.453,1	3.603,2	5.988,3	17.662,1
H.3. Variación de depósitos	-6.103,5	-9.135,2	-10.869,1	-16.566,3	-905,9	9.418,3
H.4. Otros	-8.928,6	8.092,4	24.624,7	19.355,1	3.793,7	39.976,1

Fuente: Gobierno Central Departamental del Meta - Secretaría Administrativa y Financiera

Anexo 8
Municipios del Meta, Indicadores fiscales. Año 2002

Indicador	Villavicencio	Castilla la Nueva	Acacías	Puerto López	Granada	Restrepo
Esfuerzo fiscal y composición de recursos						
Ingresos tributarios / Ingresos totales (%)	40,6	4,6	16,4	16,6	26,1	19,3
Ingresos no tributarios / Ingresos totales (%)	7,2	6,4	8,8	9,3	8,1	15,5
Regalías petroleras / Ingresos totales (%)	19,4	72,6	30,2	4,9	0,0	0,0
Transferencias nación central / Ingresos totales (%)	29,2	12,1	30,4	61,6	62,4	56,0
Recaudo industria y comercio / Ingresos corrientes (%)	13,8	2,0	4,4	1,5	4,0	0,7
Recaudo predial / Ingresos corrientes (%)	13,9	2,1	6,8	8,1	6,9	7,4
Otros recaudos tributarios / Ingresos corrientes (%)	13,2	0,7	5,3	7,0	15,2	11,2
Dependencia de las transferencias = Ingresos por transferencias corrientes + de capital / Ingresos totales	0,5	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7
Capacidad de generación de ahorro = Ahorro corriente / Ingresos corrientes (%)	39,2	74,5	46,9	13,0	26,9	26,4
Autonomía fiscal = Ingresos tributarios + Ingresos no tributarios / Gastos totales	0,5	0,1	0,3	0,2	0,4	0,3
Ingreso fiscal per cápita = Ingresos corrientes + Ingresos de capital / Población	0,21	4,04	0,42	0,34	0,17	0,35
Carga per cápita = Ingresos tributarios / Población	0,08	0,19	0,07	0,06	0,05	0,07
Composición y eficiencia del Gasto						
Gastos de funcionamiento / Gastos totales (%)	53,5	24,5	55,5	64,7	81,4	63,1
Total gastos de capital / Gastos totales (%)	42,1	72,7	32,8	32,0	14,8	33,0
Gastos corrientes / Ingresos corrientes (%)	126,3	224,0	209,0	335,5	213,8	211,0
Gastos totales / Ingresos totales (%)	104,3	90,6	78,2	128,1	85,9	109,7
Autofinanciamiento de la inversión = Ahorro corriente / Formación bruta de capital (%)	103,7	114,1	194,2	32,1	233,2	74,4
Inversión per cápita = Formación bruta de capital / Población	0,08	2,56	0,10	0,14	0,02	0,12
Endeudamiento						
Intereses de deuda pagados / Gastos totales (%)	2,2	0,2	2,0	0,4	0,6	1,1
Sostenibilidad de la deuda pública = Servicio de la deuda / Ahorro corriente ^a	0,3	0,0	0,1	0,2	0,1	0,2

^a Para el manejo de este indicador es necesario calcular el ahorro corriente sin incluir los pagos correspondientes a los intereses de la deuda.

Fuente: Banco de la República. Ejecuciones presupuestales de los municipios. Cálculos del autor.

Anexo 9
Colombia, Calificación del desempeño fiscal
departamental. Año 2002.

Departamento	Indicador fiscal	Posición
Casanare	65,35	1
Cesar	60,50	2
Risaralda	60,27	3
Sucre	59,64	4
Guaviare	59,61	5
Atlántico	59,58	6
Caldas	59,38	7
Cundinamarca	58,51	8
Antioquia	58,19	9
Quindio	57,78	10
Boyacá	57,21	11
Cordoba	55,41	12
Bolivar	55,21	13
Tolima	54,98	14
N. Santander	54,93	15
Meta	54,87	16
Caqueta	54,63	17
Nariño	54,44	18
Cauca	54,36	19
Magdalena	54,20	20
Guajira	53,36	21
Guainia	52,02	22
Choco	51,32	23
Huila	50,87	24
Arauca	50,44	25
Vichada	49,30	26
Amazonas	48,02	27
Santander	46,88	28
Valle	46,54	29
San Andrés	45,58	30
Vaupés	45,52	31
Putumayo	43,26	32

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - DNP

Anexo 10
Colombia, Calificación del desempeño fiscal municipal. Año 2002.

Municipio	Indicador fiscal	Posición
Cota (Cundinamarca)	77,32	1
Chía (Cundinamarca)	76,48	2
Yumbo (Valle)	76,27	3
Tocancipa (Cundinamarca)	76,21	4
Mosquera (Cundinamarca)	76,01	5
Albania (Guajira)	75,20	6
Tibasosa (Boyacá)	74,99	7
Nobsa (Boyacá)	74,86	8
Monterrey (Casanare)	73,93	9
Envigado (Antioquia)	73,67	10
Tenjo (Cundinamarca)	73,04	11
Cogua (Cundinamarca)	72,32	12
Tauramena (Casanare)	72,26	13
Pererira (Risaralda)	72,24	14
Sibate (Cundinamarca)	71,87	15
Ricaurte (Cundinamarca)	71,83	16
Funza (Cundinamarca)	71,66	17
Barrancabermeja (Santander)	71,58	18
Victoria (Caldas)	71,27	19
Melgar (Tolima)	71,09	20
Facatativa (Cundinamarca)	71,04	21
Castilla La Nueva (Meta)	70,89	22
Medellín (Antioquia)	70,80	23
Fusagasuga (Cundinamarca)	70,59	24
Tangua (Nariño)	70,55	25
La Vega (Cundinamarca)	70,41	26
Ipiales (Nariño)	70,35	27
San Antonio del Tequendama (Cund)	70,24	28
Jenesano (Boyacá)	70,14	29
El Centro (Valle)	70,13	30
Topaga (Boyacá)	70,13	31
Subachoque (Cundinamarca)	70,05	32

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - DNP

Anexo 11

Colombia, Logros en el desempeño fiscal departamental. Variación de la calificación 2000 - 2002.

Departamento	Indicador del desempeño fiscal			Variación
	2000	2001	2002	2002 - 2000
Valle del cauca	35,06	49,10	46,54	11,48
Casanare	54,04	55,94	65,35	11,31
Chocó	46,72	49,64	51,32	4,60
Cesar	56,46	54,34	60,50	4,04
Nariño	50,81	53,11	54,44	3,63
Amazonas	44,83	45,80	48,02	3,19
Guajira	50,24	63,34	53,36	3,12
Putumayo	40,36	34,53	43,26	2,90
Santander	44,15	49,20	46,88	2,73
San Andrés	44,29	39,83	45,58	1,29
Bolívar	54,11	56,70	55,21	1,10
Guaviare	58,55	60,00	59,61	1,06
Risaralda	59,48	59,35	60,27	0,79
Atlántico	58,95	66,98	59,58	0,63
Quindío	57,33	60,80	57,78	0,45
Antioquia	58,42	57,96	58,19	-0,23
Tolima	55,42	60,72	54,98	-0,44
Magdalena	54,88	50,17	54,20	-0,68
Guainía	54,57	60,00	52,02	-2,55
Cauca	57,38	55,81	54,36	-3,02
Boyacá	60,79	61,23	57,21	-3,58
N. de Santander	60,07	61,21	54,93	-5,14
Huila	56,04	59,53	50,87	-5,17
Meta	60,13	65,57	54,87	-5,26
Sucre	65,10	66,98	59,64	-5,46
Caqueta	60,42	60,32	54,63	-5,79
Cundinamarca	64,66	64,64	58,51	-6,15
Caldas	67,20	58,98	59,38	-7,82
Arauca	58,34	66,17	50,44	-7,90
Córdoba	64,57	61,59	55,41	-9,16
Vaupés	56,49	57,73	45,52	-10,97
Vichada	61,55	57,69	49,30	-12,25

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - DNP

Anexo 12

Meta - Nacional, Valor agregado y Producto Interno Bruto, por ramas de actividad económica ^a, a precios constantes de 1994 1994 - 2001

Años											Millones de pesos		
	Agropecuario, silvicultura, caza y pesca	Minería	Electricidad, gas y agua	Industria manufacturera	Construcción	Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	Transporte, almacenamiento y comunicación	Servicios financieros e inmobiliarios	Servicios sociales, comunales y personales	menos Intermediación financiera medida indirectamente	Subtotal Valor Agregado	Derechos e impuestos	Producto Interno Bruto
META 1994	438.803	123.857	15.414	57.727	57.958	117.252	131.594	79.064	174.778	25.736	1.170.711	55.004	1.225.715
TOTAL NACIONAL 1994	10.016.162	2.332.644	2.171.728	10.127.887	5.029.719	8.336.559	4.920.053	9.989.542	12.428.773	3.047.640	62.305.427	5.227.435	67.532.862
Participación % Meta	4,38	5,31	0,71	0,57	1,15	1,41	2,67	0,79	1,41	0,84	1,88	1,05	1,81
META 1995	451.593	138.483	15.914	67.897	67.530	119.122	156.921	84.907	193.075	31.540	1.263.902	63.906	1.327.808
TOTAL NACIONAL 1995	10.390.067	2.672.603	2.227.687	10.726.462	5.125.093	8.617.163	5.240.338	10.861.585	13.527.474	3.840.156	65.548.316	5.497.901	71.046.217
Participación % Meta	4,35	5,18	0,71	0,63	1,32	1,38	2,99	0,78	1,43	0,82	1,93	1,16	1,87
META 1996	507.958	173.666	20.260	66.304	71.010	118.276	110.318	93.257	227.132	38.430	1.349.751	72.514	1.422.265
TOTAL NACIONAL 1996	10.261.722	2.867.403	2.336.740	10.528.114	4.462.104	8.589.476	5.441.143	11.589.427	15.363.634	4.483.114	66.956.649	5.550.175	72.506.824
Participación % Meta	4,95	6,06	0,87	0,63	1,59	1,38	2,03	0,80	1,48	0,86	2,02	1,31	1,96
META 1997	528.159	202.861	24.776	66.117	56.778	123.452	133.551	98.539	254.341	42.201	1.446.373	73.318	1.519.691
TOTAL NACIONAL 1997	10.328.433	2.973.289	2.359.199	10.572.192	4.559.460	8.743.753	5.758.018	11.955.447	16.634.934	4.604.954	69.279.771	5.714.250	74.994.021
Participación % Meta	5,11	6,82	1,05	0,63	1,25	1,41	2,32	0,82	1,53	0,92	2,09	1,28	2,03
META 1998	462.348	218.763	25.681	66.144	48.329	120.986	128.880	102.357	253.659	40.771	1.386.376	58.124	1.444.500
TOTAL NACIONAL 1998	10.332.439	3.436.842	2.400.743	10.541.742	4.229.597	8.608.552	5.901.476	11.837.496	16.843.047	4.270.065	69.861.869	5.559.456	75.421.325
Participación % Meta	4,47	6,37	1,07	0,63	1,14	1,41	2,18	0,86	1,51	0,95	1,98	1,05	1,92
META 1999	469.987	226.657	20.525	74.155	30.149	102.591	125.961	101.655	263.585	32.298	1.382.967	53.380	1.436.347
TOTAL NACIONAL 1999	10.327.521	4.071.550	2.300.416	9.659.343	3.087.569	7.256.115	5.696.756	11.362.598	17.130.164	3.435.767	67.456.265	4.702.899	72.159.164
Participación % Meta	4,55	5,57	0,89	0,77	0,98	1,41	2,21	0,89	1,54	0,94	2,05	1,14	1,99
META 2000	523.838	202.945	14.952	72.730	46.011	106.948	111.120	101.120	264.115	28.984	1.414.795	55.667	1.470.462
TOTAL NACIONAL 2000	10.725.067	3.652.933	2.320.970	10.784.827	2.967.342	7.799.392	5.876.764	11.184.345	17.271.174	2.916.101	69.666.713	4.697.119	74.363.832
Participación % Meta	4,88	5,56	0,64	0,67	1,55	1,37	1,89	0,90	1,53	0,99	2,03	1,19	1,98
META 2001	558.489	166.864	9.963	69.864	45.806	109.058	112.616	118.026	256.807	28.915	1.418.578	52.559	1.471.137
TOTAL NACIONAL 2001	10.797.749	3.297.130	2.360.507	10.653.304	3.375.823	7.971.041	6.131.286	11.071.685	17.565.921	2.755.359	70.469.087	4.924.735	75.393.822
Participación % Meta	5,17	5,06	0,42	0,66	1,36	1,37	1,84	1,07	1,46	1,05	2,01	1,07	1,95

^a Agrupación de actividades, según informe de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso, marzo de 2000, p.64.

Anexo 13

Meta, Valor agregado por ramas de actividad económica ^a, a precios constantes de 1994. 1994 - 2001

Millones de pesos

Años	Agropecuario, silvicultura, caza y pesca	Minería	Electricidad, gas y agua	Industria manufacturera	Construcción	Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	Transporte, almacenamiento y comunicación	Servicios financieros e inmobiliarios	Servicios sociales, comunales y personales	Subtotal Valor Agregado	menos		Subtotal Valor Agregado	Derechos e impuestos	Producto Interno Bruto
											Intermediación financiera medida indirectamente				
1994	438.803	123.857	15.414	57.727	57.958	117.252	131.594	79.064	174.778	1.196.447	25.736	1.170.711	55.004	1.225.715	
1995	451.593	138.483	15.914	67.897	67.530	119.122	156.921	84.907	193.075	1.295.442	31.540	1.263.902	63.906	1.327.808	
1996	507.958	173.666	20.260	66.304	71.010	118.276	110.318	93.257	227.132	1.388.181	38.430	1.349.751	72.514	1.422.265	
1997	528.159	202.861	24.776	66.117	56.778	123.452	133.551	98.539	254.341	1.488.574	42.201	1.446.373	73.318	1.519.691	
1998	462.348	218.763	25.681	66.144	48.329	120.986	128.880	102.357	253.659	1.427.147	40.771	1.386.376	58.124	1.444.500	
1999	469.987	226.657	20.525	74.155	30.149	102.591	125.961	101.655	263.585	1.415.265	32.298	1.382.967	53.380	1.436.347	
2000	523.838	202.945	14.952	72.730	46.011	106.948	111.120	101.120	264.115	1.443.779	28.984	1.414.795	55.667	1.470.462	
2001	558.489	166.864	9.963	69.864	45.806	109.058	112.616	118.026	256.807	1.447.493	28.915	1.418.578	52.559	1.471.137	

^a Agrupación de actividades, según informe de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso, marzo de 2000, p.64.

Anexo 14

Meta, Variación porcentual por ramas de actividad económica ^a, a precios constantes de 1994. 1994 - 2001

Años	Agropecuario, silvicultura, caza y pesca	Minería	Electricidad, gas y agua	Industria manufacturera	Construcción	Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	Transporte, almacenamiento y comunicación	Servicios financieros e inmobiliarios	Servicios sociales, comunales y personales	Producto Interno Bruto
1995/1994	2,9	11,8	3,2	17,6	16,5	1,6	19,2	7,4	10,5	8,33
1996/1995	12,5	25,4	27,3	-2,3	5,2	-0,7	-29,7	9,8	17,6	7,11
1997/1996	4,0	16,8	22,3	-0,3	-20,0	4,4	21,1	5,7	12,0	6,85
1998/1997	-12,5	7,8	3,7	0,0	-14,9	-2,0	-3,5	3,9	-0,3	-4,95
1999/1998	1,7	3,6	-20,1	12,1	-37,6	-15,2	-2,3	-0,7	3,9	-0,56
2000/1999	11,5	-10,5	-27,2	-1,9	52,6	4,2	-11,8	-0,5	0,2	2,38
2001/2000	6,6	-17,8	-33,4	-3,9	-0,4	2,0	1,3	16,7	-2,8	0,05

^a Agrupación de actividades, según informe de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso, marzo de 2000, p.64.
Fuente: DANE.

Anexo 15

Meta, Participación porcentual en el PIB por ramas de actividad económica a, a precios constantes de 1994. 1994 - 2001

Millones de pesos

Años	Agropecuario, silvicultura, caza y pesca	Minería	Electricidad, gas y agua	Industria manufacturera	Construcción	Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	Transporte, almacenamiento y comunicación	Servicios financieros e inmobiliarios	Servicios sociales, comunales y personales
1994	35,8	10,1	1,3	4,7	4,7	9,6	10,7	6,5	14,3
1995	34,0	10,4	1,2	5,1	5,1	9,0	11,8	6,4	14,5
1996	35,7	12,2	1,4	4,7	5,0	8,3	7,8	6,6	16,0
1997	34,8	13,3	1,6	4,4	3,7	8,1	8,8	6,5	16,7
1998	32,0	15,1	1,8	4,6	3,3	8,4	8,9	7,1	17,6
1999	32,7	15,8	1,4	5,2	2,1	7,1	8,8	7,1	18,4
2000	35,6	13,8	1,0	4,9	3,1	7,3	7,6	6,9	18,0
2001	38,0	11,3	0,7	4,7	3,1	7,4	7,7	8,0	17,5

^a Agrupación de actividades, según informe de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso, marzo de 2000, p.64.
Fuente: DANE.

Anexo 16

Meta, Gobierno central departamental. Ejecución de gastos fuente regalías petrolíferas. Año 2001- 2002.

Millones de pesos

Descripción	Pagos acumulados	
	2001	2002
Total entidad	60.362,4	52.835,6
Salud	4.174,2	5.356,5
Educación	25.717,0	20.314,6
Agua potable y saneamiento básico	204,1	1.957,3
Desarrollo comunitario	1.666,4	1.650,3
Gobierno, planeación y desarrollo institucional	2.184,3	2.081,6
Equipamiento	0,0	598,3
Comunicaciones	119,4	31,4
Ciencia y tecnología	250,1	0,0
Prevención y atención de desastres	446,3	1.328,1
Medio ambiente	159,8	25,8
Vivienda	0,0	347,7
Justicia	33,2	3,6
Recreación y deporte	11.614,3	6.034,7
Arte y cultura	695,1	988,3
Desarrollo turístico	0,0	917,2
Defensa y seguridad	311,7	0,0
Infraestructura vial	12.310,8	10.487,7
Eléctrico	432,6	600,5
Agropecuaria	43,1	112,0

Fuente: Secretaría Financiera y Administrativa del Meta

BIBLIOGRAFIA

AMORTEGUI R, Luis R. Bonanza petrolera y Ley de Regalías, Universidad de los Andes. Bogotá, 1995. p.62-76, 83-97.

ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Estructura económica colombiana. 8 ed. Bogotá : Mc Graw Hill, 1999. p.145-149.

BENAVIDES E., Juan et al. Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales, Fedesarrollo. Bogotá, 2000. 41p.

CASTAÑO VALDERRAMA, Juan G. Las regalías petroleras: un derecho de los colombianos. Colombia, 2001. p.1-15.

CEGA – Sistema Simplificado de Cuentas Económicas del Meta. Dinámica y estructura de la economía del Meta, 1975 – 2001. Bogotá, 2002. 17p.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Informe de control concurrente a las regalías directas – Municipio de Villavicencio, 1998 – 2000. Bogotá. 30p.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Informe de control concurrente a las regalías directas – Departamento del Meta, 2001. Bogotá. 62p.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. ¿Para que han servido las regalías? : propuesta de redistribución. En: Colección Análisis Sectorial y de Políticas Públicas. No.10. Bogotá, 2002. p.1-28.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Informe sobre los resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios, comparativo 2000 – 2002. Bogotá. 12p.

FEDESARROLLO. Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales. Bogotá, 2000. p.37.

GAVIRIA, Alejandro; ZAPATA, Juan Gonzalo y GONZALEZ, Adriana. Petróleo y región: el caso del Casanare, Cuadernos de Fedesarrollo, No.8. Bogotá, 2002. 58p.

LA SUERTE está echada. En: Dinero. No.131 (abril de 200 1); p.28-38.

LORENTE, Luis. Una visión económica de la Orinoquia, CEGA. Villavicencio, 2002. 8p.

MARTINEZ O, Astrid. Los desafíos del desarrollo petrolero en Colombia. En: Boletín del Observatorio Colombiano de Energía. No.8 (enero de 2003); p.12-15.

MAYORGA GARCIA, Fernando. La industria petrolera en Colombia : Lo que va de las concesiones a las asociaciones. En: Revista Credencial Historia. No.151 (julio de 2002). 3p.

MOLINA VALDERRAMA, Pablo. El paradigma del petróleo. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política, Contraloría General de la República. No.287 (diciembre de 2001); p.5.

NEGRO PANORAMA petrolero. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política, Contraloría General de la República. No.287 (diciembre de 2001); p.24.

OSSA ESCOBAR, Carlos. El modelo de la política petrolera. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política, Contraloría General de la República. No.287 (diciembre de 2001); p.3-4.

PEREZ BAREÑO, Leonel. Multinacionales, estado y petróleo : el contrato de asociación en Colombia, Corpes Orinoquia. Villavicencio : RAL, 1998. 105 p.

PETROLEO SI, pero En: Dinero. No.201 (marzo de 2004); p.28.

RUEDA, Sergio et al. Autosuficiencia petrolera en Colombia. En: Economía Colombiana y Coyuntura Política, Contraloría General de la República. No.287 (diciembre de 2001); p.10-18.

SMALBACH, Roberto y TRIANA, Gustavo. Paradojas de la bonanza petrolera. En: Deslinde : Revista del Centro de Estudios del Trabajo, Cedetrabajo. 8p.

VILORIA DE LA HOZ, Joaquín. Riqueza y despilfarro : la paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú. Documentos de trabajo sobre economía regional. No.28, Banco de la República, Cartagena, 2002. p.49-76.