
DOCUMENTO DE TRABAJO



REGALÍAS Y POBREZA EN EL CARIBE COLOMBIANO

Febrero de 2015

DOCUMENTO DE TRABAJO
REGALÍAS Y POBREZA EN EL CARIBE COLOMBIANO

Lina Moyano*
Philip Wright**

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de los autores. No representa necesariamente la opinión del Observatorio del Caribe.

*Economista de la Universidad de Cartagena. Asistente de investigación en el Observatorio del Caribe Colombiano [lmoyano@ocaribe.org].

** Economista de la Universidad de Cambridge (UK) y PhD. de la Universidad de Ámsterdam. Director Científico en el Observatorio del Caribe Colombiano [pwright@ocaribe.org].

Los autores agradecen el apoyo de COLCIENCIAS para la financiación de este trabajo.

1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se explora si el nuevo sistema para distribuir las regalías provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, adoptado por el gobierno de Colombia en 2012, ha tenido un impacto significativo sobre la pobreza, particularmente, en la región Caribe, la cual tiene una alta concentración de pobres del país.¹ Esto es importante por dos razones. En primer lugar, la introducción del nuevo sistema desarticuló la posición privilegiada que los departamentos productores de recursos no renovables tenían en la distribución de regalías y, de esta manera, representó una oportunidad para corregir las desigualdades que persisten en Colombia entre regiones, entre áreas urbanas y rurales, y entre personas. Segundo: dirigirse a estas desigualdades es crítico para el desarrollo futuro de Colombia, particularmente con la perspectiva de la terminación del conflicto armado interno.

Por otro lado, la desigualdad en Colombia es mayor en comparación con países con niveles de desarrollo similares: al final de 2012, el Banco Mundial clasificó a Colombia como el séptimo país más desigual del mundo (Mollar, 2012) y notó que una consecuencia particular es que las reducciones en la incidencia de la pobreza han sido lentas, “nuestros cálculos muestran que si Colombia tuviera la misma distribución de ingreso como el Perú, la pobreza habría sido diez puntos porcentuales más baja que hoy, i.e., alrededor del 25 por ciento”; es el estimativo de Mollar. Además, en la región Caribe, que está conformada por 8 de los 32 departamentos del país y que tiene una población de aproximadamente 10 millones (alrededor de la quinta parte del total), las concentraciones espaciales de la pobreza escasamente han cambiado en cuatro décadas (Galvis y Meisel, 2010).

Los trabajos anteriores sobre este tema se limitan al impacto del anterior sistema de distribución de regalías sobre la pobreza y encuentran que dichas distribuciones tuvieron un impacto pequeño o nulo sobre la reducción de la pobreza (Rojas, 2014; Cuellar y Castellanos, 2011). Además, otro trabajo encuentra que la equidad en la asignación de las regalías bajo el nuevo sistema ha mejorado respecto al anterior (Bonet y Urrego, 2014). Sin embargo, este último hallazgo no informa acerca si -o por diseño o por impacto- el nuevo sistema ha tenido una incidencia significativa sobre la pobreza.

El análisis está organizado en cuatro etapas. En primer lugar, se examina el diseño del nuevo sistema de distribución de regalías *ex ante*, evaluando el grado en que proporciona recursos que, potencialmente, pudieran aliviar la pobreza *directamente*. ¿Qué porcentaje del

¹ La región Caribe está conformada por 8 departamentos: del occidente al oriente: Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Magdalena, Cesar y La Guajira bordeando la costa continental, más el archipiélago de San Andrés y Providencia.

total de regalías está potencialmente disponible para aliviar la pobreza *directamente*? Y ¿qué porcentaje de estos recursos llega a la región Caribe? Segundo: se examina el uso de estos recursos, buscando impactos *ex post* sobre la pobreza. Este ejercicio tiene dos dimensiones: (a) un análisis de la asociación entre la distribución de las regalías asignadas por municipio y la incidencia de la pobreza en estos municipios y (b) una clasificación de los proyectos financiados con recursos de regalías en la región Caribe, con el fin de evaluar su probable impacto *directo* sobre la pobreza. Este último ejercicio permite tener en cuenta el impacto de la inversión de las regalías tanto en el nivel municipal como departamental, como se explicará más adelante. Tercero, el trabajo considera la creciente literatura sobre la distribución directa de los ingresos de regalías a individuos como una alternativa más efectiva para transformar la vida de los pobres. Cuarto: se evalúa el impacto que esta alternativa podría tener sobre la pobreza en la región Caribe.

2. EL DISEÑO DEL NUEVO SISTEMA: EXPECTATIVAS *EX ANTE*

2.1 El sistema antiguo

Bajo el anterior sistema de distribución de regalías, que estuvo vigente hasta 2011, se estableció una diferencia entre regalías directas” y “regalías indirectas”. De acuerdo a la Ley 141 de 1994, sólo los departamentos y municipios involucrados en producir o transportar los recursos no renovables recibían regalías directas; esto correspondió al 80% de las regalías distribuidas entre 1994 y 2009 (Echeverry et al, 2011). Inicialmente, esta distribución especificaba un porcentaje mínimo del 80% de recursos de regalías que debían destinarse para alcanzar las coberturas mínimas en servicios públicos esenciales, pero en 2002, la Ley 756 estipuló que por lo menos el 60% (para los departamentos) o el 75% (para los municipios) de las regalías debían destinarse a la mejora de las coberturas de servicios públicos esenciales y el indicador de mortalidad infantil, en caso que no hubiesen alcanzado las coberturas mínimas. No obstante, existe evidencia de que las regalías directas, en algunos casos, se gastaron de manera ilegítima o con poca preocupación por las mejoras sociales (Ministerio de Minas y Energía, 2011, Sección de Regalías; Candelo et al, 2010; Hernández, 2010). Lo anterior fue un problema particularmente grave en la región Caribe, donde se reportaron el 56% del total de usos irregulares de los recursos de regalías entre 2005 y 2010 (Echeverry et al, 2011, p. 36).

En lo referente a la distribución de las regalías indirectas, estas estaban disponibles para todos los departamentos y municipios mediante las aplicaciones al Fondo Nacional de Regalías y dentro de los criterios de priorización de los proyectos a ser financiados con estos recursos, se encontraban la densidad poblacional y la incidencia de la pobreza. Pese a ello, el componente de regalías indirectas sólo concentró el 20% del total de regalías distribuidas en el periodo de 1994-2009 y no hubo ningún imperativo social específico

gobernando las inversiones de estos recursos, además de que su eficacia social fue cuestionada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2008).

Así que las conclusiones de Rojas (2014) anteriormente citadas -que el antiguo sistema de regalías no tuvo ningún impacto visible sobre la pobreza- no son, de ninguna manera, sorprendentes. Esencialmente, el sistema de distribución anterior concentraba los recursos en los departamentos productores de hidrocarburos. Sólo cuatro departamentos, Arauca, Casanare, La Guajira y el Meta, recibieron el 55,7% de la distribución de regalías entre 1994 y 2009, para ser invertidas solamente en el 5% de la población del país (Echeverry et al, 2011). No es de sorprender, por lo tanto, que una prioridad inmediata del primer periodo de gobierno del Presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) fuera la de reformar el sistema de distribución de regalías.

2.2 El nuevo sistema

El nuevo sistema, llamado “Sistema General de Regalías”, fue establecido por el Acto Legislativo 05 de 2011 y regulado por la Ley 1530 de 2012 con los objetivos de mejorar la equidad de la distribución de regalías para promover el desarrollo regional y la competitividad. Estos objetivos también incluían dar prioridad a las poblaciones pobres en la manera en que se distribuirían las regalías bajo el nuevo sistema. Comenzó a funcionar en 2012, estructurando la distribución de las regalías en las siguientes categorías:

1. Ahorro pensional de las Entidades Territoriales.
2. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.
3. Fondo de Ahorro y Estabilización – FAE.
4. Asignaciones directas para departamentos productores, municipios y puertos marítimos y fluviales.
5. Fondo de Desarrollo Regional – FDR.
6. Fondo de Compensación Regional – FCR.
7. Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.
8. Funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del Sistema General de Regalías (para el cual hasta el 1% del total de regalías está pre-asignado).
9. Funcionamiento del Sistema General de Regalías (para el cual hasta el 2% de las regalías totales está pre asignado).

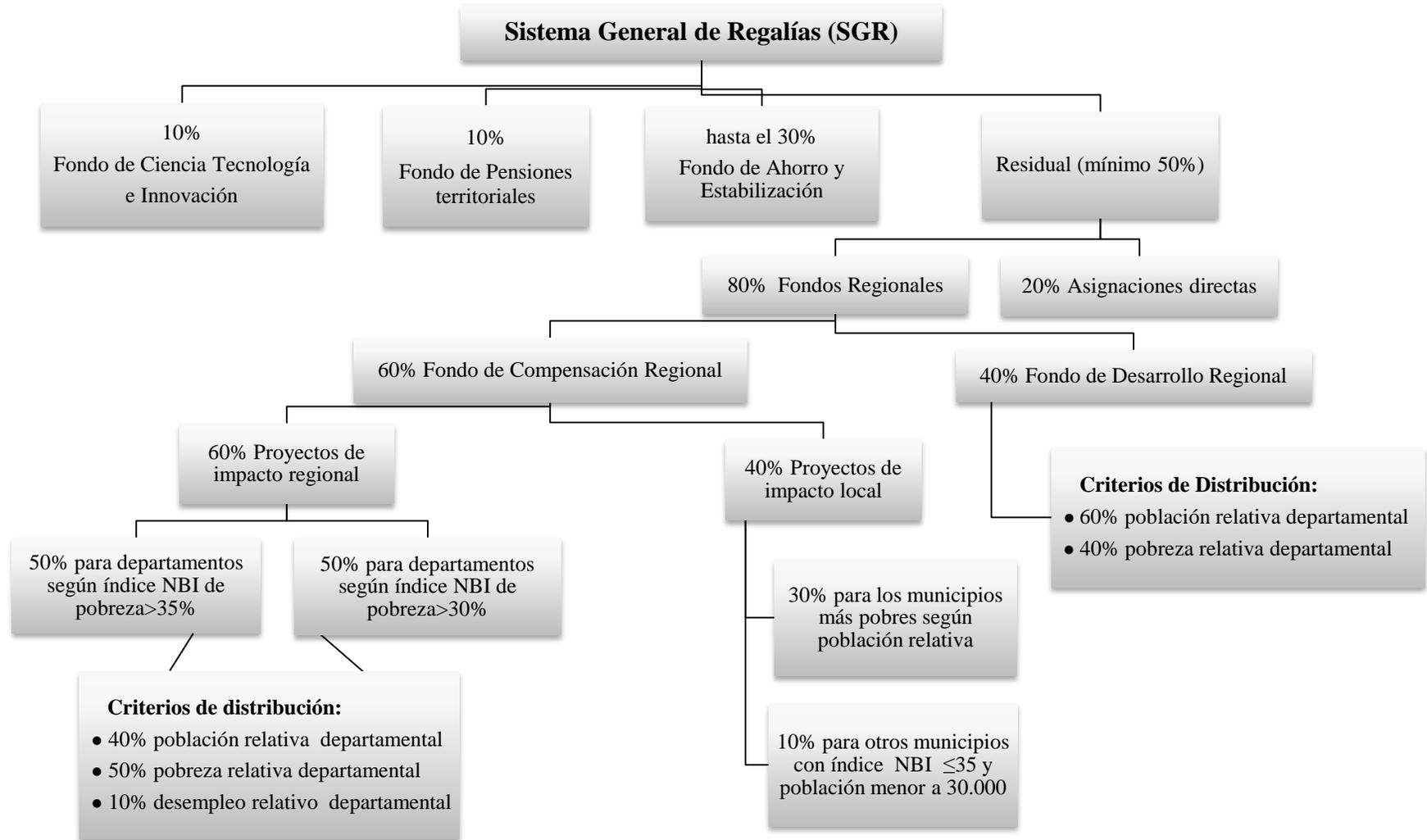
En la búsqueda de establecer *ex ante* el potencial del nuevo sistema de tener un impacto significativo sobre la pobreza, un primer paso es el de identificar exactamente qué proporción del total de regalías se destina a los dos componentes del nuevo sistema que pueden ser utilizados potencialmente para combatir la pobreza: el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación Regional, aunque la prioridad del primero es la competitividad. El segundo es particularmente importante, porque su propósito expreso es el de ayudar a cerrar la brecha para las regiones pobres. Sin embargo, hay tres obstáculos para realizar este ejercicio.

En primer lugar, la presentación de la distribución de los recursos opera en términos de porcentajes de residuos (véase la Figura 1). Durante la primera etapa de la distribución, tres categorías de asignación tienen prioridad: 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; 10% para los déficits pensionales y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Esto deja un residuo mínimo del 50% para las otras categorías, del cual, durante el primer año del periodo de transición (2012) en la reducción de las asignaciones directas, el 50% se destinaría para los fondos regionales y el otro 50% para las asignaciones directas a entidades productoras². Del 50% para los fondos regionales, el 60% va al Fondo de Compensación Regional, que es la fuente de financiación que probablemente será utilizada para combatir la pobreza (como es demostrado por sus criterios de distribución en la Figura 1).

En segundo lugar, y como ya se ha indicado, hay un periodo de transición diseñado para mitigar el impacto de la redistribución de los recursos de regalías en las entidades productoras. Así es que la cantidad disponible para “Compensación Regional” aumenta lentamente, conforme las asignaciones directas se reducen del 50% en 2012 al 20% en 2014, el cual señala el final del periodo de transición. En tercer lugar, los recursos disponibles para el Fondo de Compensación Regional también están afectados por la variación de los recursos que se destinan al Fondo de Ahorro y Estabilización cada año (hasta el 30% del primer nivel de distribución). La misma secuencia de consideraciones afecta la cantidad de financiación que recibe el Fondo de Desarrollo Regional, el cual también tiene un elemento de política anti-pobreza en sus criterios de distribución.

² Al referirse a “entidades productoras” incluimos todos los departamentos y municipios involucrados en la producción o transporte de recursos no renovables.

Figura 1. La Distribución del Ingreso por Regalías post 2012



Nota: NBI, se refiere a Necesidades Básicas Insatisfechas, un índice de pobreza basado en la cobertura de servicios públicos y la calidad de vivienda.

Fuente: Elaborado por los autores con base en el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012.

En la Tabla 1 (para 2012) y la Tabla 2 (para 2013-2014), se reconstruye la distribución de las regalías entre las diferentes categorías y rubros de gastos para revelar el porcentaje del total de regalías disponibles para financiar proyectos anti-pobreza por medio del Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional. No obstante, existe otro factor que afecta el cálculo de este porcentaje y consiste en que el monto distribuido al Fondo de Desarrollo Regional difiere del monto legalmente programado, debido al piso límite en la reducción de las asignaciones directas que las entidades productoras deben recibir bajo el nuevo sistema en comparación con el anterior.³ Por ende, se muestra tanto la distribución “actual” y la “estándar” como ordena la legislación. También, existe el dilema de utilizar la suma total de regalías para calcular las distribuciones, o de utilizar el total menos la suma destinada a la categoría “otros”. La categoría “otros” incluye tanto los gastos de fiscalización, monitoreo y funcionamiento del sistema así como una suma para Cormagdalena (Bonet y Urrego, 2014, p. 5).

La Tabla 1 detalla la distribución de las regalías para el año 2012 y muestra que la suma destinada para la categoría “otros” en 2012 fue cerca de 400 mil millones de pesos o 4,5% del total de regalías. Utilizando el total neto sin “otros” (lo cual es el cálculo oficial), se tiene que sólo el 16,5% de los recursos de regalías disponibles fueron dirigidos hacia el alivio de la pobreza por medio del Fondo de Compensación Regional en 2012: alrededor de \$1,4 billones de pesos, equivalente a US\$797 millones de dólares, aplicando la tasa de cambio promedio para 2012 (Banco de la República, 2104a). Por su parte, el Fondo de Desarrollo Regional, recibe sólo el 9% del total de regalías. Además, esta distribución se calcula sin que el Fondo de Ahorro y Estabilización haya alcanzado el porcentaje máximo de 30%: si esto hubiese sucedido, la proporción del total de regalías disponible para el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional habría sido proporcionalmente menor.

³ Según el Acto Legislativo 05 de 2011, si la distribución directa a las entidades productoras se reduce por debajo del 50% del valor real del promedio anual de la distribución directa recibida entre 2007 y 2010, estas entidades tienen el derecho de recibir un porcentaje adicional de la distribución de regalías en compensación, a expensas de los recursos asignados al Fondo de Desarrollo Regional del respectivo departamento. Esto fue lo que sucedió en 2012.

Tabla 1. Distribución de las Regalías Colombianas, 2012

Categoría	Pesos corrientes	Participación (actual)	Participación (estándar)
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	869.007.519.645	10,0	10,0
Fondo de Pensiones Territoriales	869.007.519.645	10,0	10,0
Fondo de Ahorro y Estabilización	1.738.015.039.290	20,0	20,0
Asignaciones directas	3.001.484.975.577	34,5	32,5
Fondo de Compensación Regional	1.433.862.407.414	16,5	16,5
Fondo de Desarrollo Regional	778.697.734.879	9,0	11,0
Otros (monitoreo, fiscalización, etc.)	409.479.983.079	-	-
TOTAL	9.099.555.179.528	-	-
TOTAL (Sin otros)	8.690.075.196.450	100	100

Fuente: cálculos de los autores con base en SGR (2014).

Tabla 2. Distribución de las Regalías Colombianas, 2013-2014

Categoría	Pesos	Participación (actual)
Fondo de ciencia, tecnología e innovación	1.675.129.810.565	10,0
Fondo de Pensiones Territoriales	1.675.129.810.565	10,0
Fondo de Ahorro y Estabilización	3.172.654.618.009	18,9
Asignaciones directas	3.630.993.526.076	21,7
Fondo de Compensación Regional	3.958.434.204.262	23,6
Fondo de Desarrollo Regional	2.638.956.136.175	15,8
Otros (monitoreo, fiscalización, etc.)	974.943.275.990	-
TOTAL	17.726.241.381.642	-
TOTAL (Sin otros)	16.751.298.105.652	100

Fuente: cálculos de los autores con base en SGR (2014).

En la Tabla 2, aparece una reconstrucción de la distribución de las regalías para el periodo 2013-2014, utilizando el mismo procedimiento aplicado al 2012. Esto muestra un aumento importante en la proporción de recursos de regalías asignados al Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional, principalmente como resultado de una reducción programada de las asignaciones directas, pero también por una pequeña reducción en la participación del Fondo de Ahorro y Estabilización en el total de regalías (18,9%, comparada con el 20% en 2012 y un máximo legal del 30%). El Fondo de Compensación Regional recibió una distribución del 23,6% para 2013-2014 y el Fondo de

Desarrollo Regional, el 15,8%. Sin embargo, la financiación que puede potencialmente cambiar el paisaje de pobreza es todavía menor a la mitad del total y correspondía a sumas anuales de US\$ 1,059 millones (Compensación Regional) y US\$ 706 millones (Desarrollo Regional), utilizando la tasa de cambio promedio de 2013.

3. INVERSIONES BAJO EL NUEVO SISTEMA: EL IMPACTO *EX POST* SOBRE LA POBREZA

De la sección anterior, se puede apreciar que por medio del Fondo de Compensación Regional hay un esfuerzo para destinar, por lo menos, algunos de los recursos de las regalías (23,6%) a los departamentos y municipios más pobres, por medio de la aplicación de los criterios mostrados en la Figura 1. Sin embargo, esto no significa que estos recursos serán distribuidos estrictamente según necesidad como lo demuestran los indicadores de pobreza, ni que van a ser destinados para financiar proyectos que alivien la pobreza directamente. Este aspecto *ex post* del impacto sobre la pobreza del nuevo sistema para la distribución de regalías en Colombia es el enfoque de esta sección y tiene dos aspectos distintos. En primer lugar, se examina la distribución de los ingresos por regalías per cápita por municipio en la región Caribe, comparando esta distribución con los indicadores de pobreza municipal con el fin de establecer si existe una relación positiva entre los niveles de pobreza municipal y la asignación per cápita de regalías a los municipios. En segundo lugar, se examinan las inversiones actuales: para descubrir hasta qué punto los proyectos aprobados para financiarse con las regalías pueden ser categorizados como aquellos que tienen un impacto directo sobre la pobreza.

Con relación al primer aspecto, el estudio anteriormente mencionado, de Bonet y Urrego (2014) ha realizado un ejercicio similar, pero a nivel departamental y con el propósito principal de comparar el nuevo sistema con el anterior. Ese trabajo encontró que el nuevo sistema (casi inevitablemente) es más equitativo que el anterior, y que existe una relación positiva entre la asignación per cápita de regalías y la incidencia de la pobreza a nivel departamental. Por su parte, este trabajo, se enfoca en el grado en que las regalías están llegando a las poblaciones pobres, específicamente en la región Caribe, y por ende, se realiza un énfasis en el nivel municipal de las asignaciones y en la inversión de las regalías tanto a nivel municipal y departamental en esta región.

3.1 Equidad en la distribución de las regalías en la región Caribe

Estableciendo el contexto para este aspecto del análisis, se empieza a enfocar a la región Caribe; para el periodo 2013-2014 la asignación de regalías para la región fue de 5,15 billones de pesos o alrededor de US\$2.8 mil millones de dólares, el 31% del total de regalías. Esto es, potencialmente positivo desde el punto de vista de la redistribución porque es mucho más que pro-rata con la población de la región (el 21% del total nacional).

De esta distribución, el 75% fue asignado a los departamentos, el 24% a los municipios y el 1% restante, a las Corporaciones Autónomas Regionales (SGR, 2014a). La gran diferencia entre la participación departamental y la municipal se debe a que los departamentos participan en todos los fondos del sistema de regalías, mientras que, los municipios solamente participan del fondo de pensiones territoriales, las asignaciones directas y el Fondo de Compensación Regional, y sólo en un 40% de este último (véase la Figura 1).

Distribución de Regalías Totales a Nivel Municipal y la Incidencia de la Pobreza

La Figura 2 muestra la relación entre el total de regalías per cápita (asignaciones directas+Pensión+asignaciones al Fondo de Compensación Regional) recibidas por los 197 municipios en la región Caribe, y sus niveles de pobreza revelados por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas para 2011.⁴ Aplicando el coeficiente de correlación por rangos de Spearman se revela una relación positiva, aunque débil entre las asignaciones totales per cápita y la incidencia de la pobreza (0,3617, significativo en el nivel del 1%).⁵ La debilidad de la relación puede ser expresada más concretamente al comparar dos municipios que tienen aproximadamente el mismo nivel de regalías per cápita: uno, El Carmen de Bolívar (en el Departamento de Bolívar), tiene el 93% de su población con Necesidades Básicas Insatisfechas, mientras que en el caso de San Juan del Cesar (en el Departamento de La Guajira), la proporción es de sólo el 45%. Una distribución equitativa habría resultado en una asignación per cápita más alta para El Carmen de Bolívar en comparación con San Juan del Cesar. Se debe resaltar que ninguno de los municipios en cuestión recibió una asignación directa que hubiera producido este resultado.

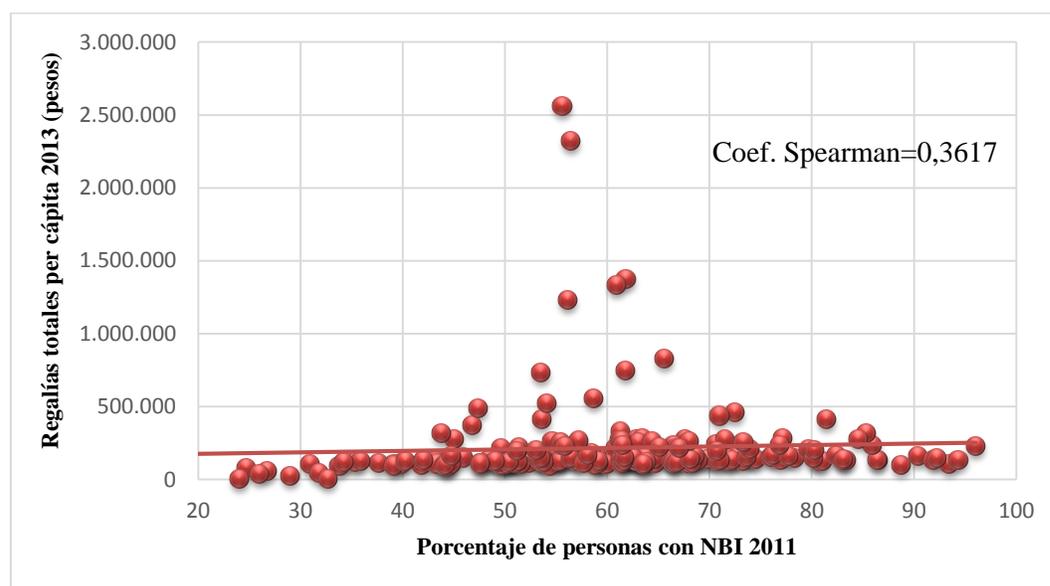
Dos aspectos adicionales de la relación entre los indicadores de pobreza en los municipios de la región Caribe y sus asignaciones de regalías deben ser resaltados. En primer lugar, tal es la condición de pobreza de los municipios en la región Caribe que solamente cinco municipios no recibieron recursos del Fondo de Compensación Regional. Estos municipios fueron: Barranquilla y Soledad (en el Departamento de Atlántico), Valledupar (en el departamento de Cesar), Santa Marta en Magdalena y Cartagena en Bolívar-todos son capitales departamentales con excepción de Soledad. En segundo lugar, los municipios con las mayores asignaciones per cápita tales como La Jagua de Ibérico y Becerril en el Departamento de Cesar y Albania en el Departamento de La Guajira, son

⁴ El NBI para 2011 es una actualización rudimentaria de un índice construido con base en los resultados del censo de 2005. Este es la única medida de pobreza disponible a nivel municipal y es también la que se utiliza para las asignaciones de regalías de acuerdo a los umbrales de pobreza. Sin embargo, no es tan importante que el NBI no se encuentre actualizado debido a que este análisis se enfoca en las posiciones relativas de los municipios en términos de pobreza, y no sus niveles absolutos de pobreza. En otras palabras, la antigüedad del índice NBI sería un problema solamente si han habido cambios importantes en las posiciones relativas de los municipios, algo que parece ser poco probable de haber ocurrido.

⁵ El coeficiente de correlación por rangos de Spearman se emplea en vez del coeficiente de correlación de Pearson porque los datos no siguen una distribución normal.

entidades productoras y, por ende, reciben asignaciones directas de regalías. Su presencia es notable en la Figura 2 como datos atípicos: el 88% de los municipios en los dos quintiles más altos de la distribución son entidades productoras, que reciben asignaciones directas. Mientras que esta distribución claramente demuestra una inequidad considerable entre los ricos y los pobres en recursos no renovables, también ilustra porque Acosta (2012), ex Senador y Ministro de Energía, se mostró en desacuerdo con una fuerte reducción de las asignaciones directas: bajando los ingresos de las entidades productoras hacia el nivel modal implica un impacto importante sobre el bienestar de estos municipios y departamentos.

Figura 2. Relación entre las Regalías Totales per Cápita asignadas a los Municipios de la Región Caribe y el Porcentaje de Personas con Necesidades Básicas Insatisfechas, 2013-2014



Nota: Para calcular las regalías per cápita, los datos de la distribución bianual 2013-2014 fueron divididos por la proyección de la población hecha por el DANE para 2013.

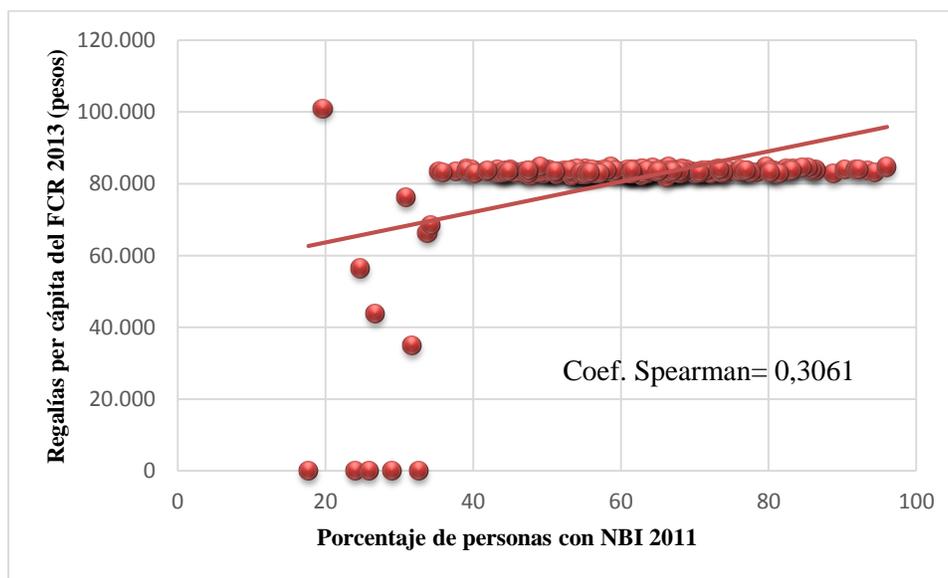
Fuente: cálculos de los autores con base en datos del SGR (2014) y datos poblacionales del DANE (2014a).

La conclusión hasta el momento, considerando solamente la distribución total de regalías, es que el nuevo sistema ha resultado solamente en una relación moderadamente positiva entre la asignación de regalías y el alcance del problema de la pobreza en la región Caribe. Esto se explica parcialmente por el hecho de que la distribución total no se maneja por indicadores de pobreza, y el componente que sí lo es, ha sido ejecutado sobre la base de gamas amplias en el indicador utilizado para guiar la distribución.

Distribución de Regalías del Fondo de Compensación Regional entre los Municipios

Como se ha visto, el potencial principal anti-pobreza del nuevo sistema de distribución de regalías en Colombia parece ser el Fondo de Compensación Regional. El próximo paso es, por ende, considerar el grado de equidad en la distribución de este fondo, primero para los 197 municipios de la región Caribe, y luego comparar esta distribución con el resultado a nivel nacional. Estableciendo el contexto para eso, se debe resaltar que, para el periodo 2013-2014 los municipios de la región Caribe recibieron una distribución equivalente al 33,5% del total de los recursos del Fondo y los departamentos el 36,4%, otra vez más que *pro-rata* con la participación de la región en la población nacional (SGR, 2014).

Figura 3. Relación entre las Regalías per Cápita del Fondo de Compensación Regional en los Municipios de la Región Caribe y el Porcentaje de Personas con Necesidades Básicas Insatisfechas, 2013-2014.



Nota: para calcular la distribución per cápita del Fondo de Compensación Regional, los datos de la distribución bianual 2013-2014 fueron divididos por la proyección de la población para 2013.

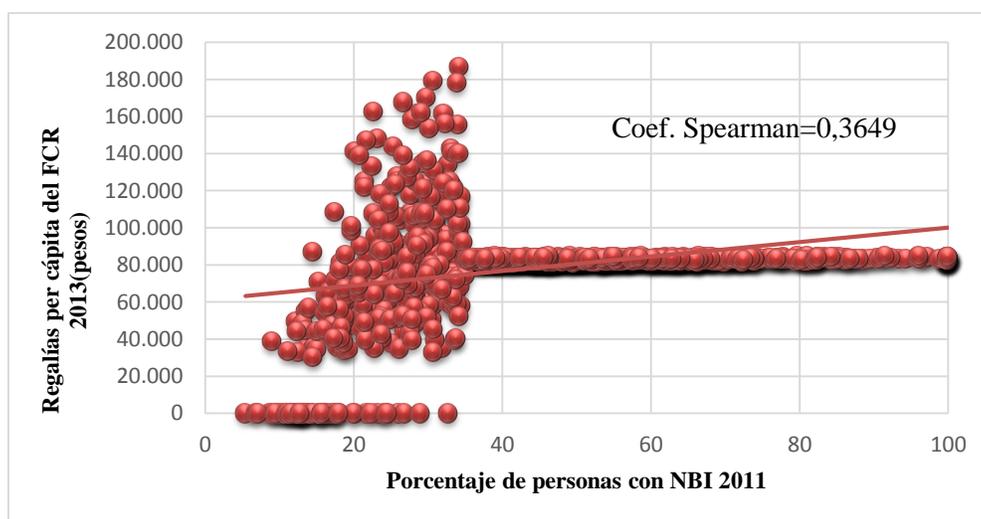
Fuente: cálculos de los autores con base en datos del SGR (2014) y datos sobre la población del DANE (2014a).

Sin embargo, la Figura 3 también revela una relación débil entre la distribución de las regalías del Fondo de Compensación Regional y la pobreza: el 94% de los municipios tienen el 35% o más de sus habitantes con Necesidades Básicas Insatisfechas pero las distribuciones del Fondo de Compensación Regional varían en un rango muy estrecho (80.000 a 85.000 pesos per cápita). Otra vez, comparando el resultado para dos municipios con una asignación per cápita similar del Fondo de Compensación Regional: Colosó en el

Departamento de Sucre tuvo el 85,1% de su población con Necesidades Básicas Insatisfechas, mientras que Tubará en el Atlántico sólo tuvo el 35,9% de su población en la misma situación.

También, se encuentra que la relación entre las distribuciones per cápita a los municipios y la incidencia de la pobreza es, en el caso del Fondo de Compensación regional, algo más débil en comparación con la distribución total que incluye tanto asignaciones directas como la financiación de los déficits pensionales. Esta paradoja se explica por la relación más fuerte que existe entre las asignaciones per cápita para el Fondo de Pensiones Territoriales y la incidencia de la pobreza (Spearman 0,4363), lo cual refuerza el efecto positivo sobre la distribución agregada a los municipios.

Figura 4. Relación entre las Regalías per Cápita del Fondo de Compensación Regional a los Municipios a lo largo del país y el Porcentaje de Personas con Necesidades Básicas Insatisfechas, 2013-2014



Nota: para calcular las asignaciones per cápita del Fondo de Compensación Regional, los datos de la distribución bianual 2013-2014 fueron divididos por la proyección poblacional del DANE para el 2013.

Fuente: cálculos de los autores con base en datos del SGR (2014) y datos poblacionales del DANE (2014a)

El resultado a nivel nacional también es débil, pero un poco más positivo que para la región Caribe. Además, una proporción menor de municipios a nivel nacional, el 65%, tienen asignaciones per cápita del Fondo de Compensación Regional entre 80.000 y 85.000 pesos. Sin embargo, el factor más llamativo de las diferencias entre el nivel nacional y la región Caribe tiene un valor de interés independiente del tema principal de este trabajo: hay una concentración de municipios menos pobres con distribuciones de regalías muy

variables, es decir, el nuevo sistema permite que municipios con una menor incidencia de la pobreza reciban contribuciones relativamente altas.

Una conclusión general con respecto a la distribución municipal *ex post* de los ingresos de regalías es que, aunque hay relaciones directas positivas entre las asignaciones per cápita y los niveles de pobreza, éstas son débiles. Los criterios de distribución no están específicamente destinados para corresponder con las necesidades de las comunidades más pobres: sólo un 30% de la distribución de regalías a nivel municipal tiene criterios de distribución relacionados con la pobreza (el Fondo de Compensación Regional) y éstos funcionan basados en un umbral mas no en una escala graduada.⁶

3.2 Proyectos financiados con regalías y la pobreza en la región Caribe

Hasta el momento se ha considerado la relación entre regalías y pobreza en términos del potencial *ex ante* y la distribución *ex post*, pero todavía no se han analizado las inversiones financiadas con los recursos de regalías y la relación entre esas inversiones y la pobreza. En primer lugar, es importante aclarar que, bajo el nuevo sistema de distribución de regalías, el hecho de recibir una asignación no quiere decir que esta se encuentra disponible inmediatamente para financiar cualquier proyecto que un municipio o departamento elija. La inversión de las asignaciones tiene que realizarse en proyectos aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) nacional, regionales o municipales, que tienen representación de diferentes niveles de gobierno y miembros comisionados (Ley 1530 de 2012, Artículo 6).

Para relacionar los proyectos financiados con regalías con el alivio de la pobreza se procederá en dos etapas, teniendo en cuenta que se considera el *total* de regalías aprobadas tanto para los departamentos como para los municipios. En primer lugar, en la Tabla 3, se muestra la distribución de las regalías aprobadas destinadas a la financiación de proyectos desde el comienzo del nuevo sistema en 2012 hasta septiembre de 2014, tanto a nivel nacional como para la región del Caribe.

⁶ La distribución del fondo establecido para cubrir los déficits pensionales departamentales o municipales conocido como “FONPET” tiene criterios de equidad pero no permite la financiación de proyectos.

Tabla 3. Distribución de los Proyectos Aprobados en los OCAD según sector, 2012 al 15 de septiembre de 2014

Sector	Nacional			Región Caribe		
	Número de proyectos	Participación proyectos (%)	Participación en el valor aprobado (%)	Número de proyectos	Participación proyectos (%)	Participación en el valor aprobado (%)
Transporte	1.809	29,4	30,2	514	31,8	30,3
Vivienda, ciudad y territorio	1.083	17,6	15,6	204	12,6	10,8
Otros	784	12,7	14,9	222	13,7	16,9
Educación	703	11,4	12,7	199	12,3	13,8
Cultura, deporte y recreación	676	11,0	4,2	216	13,4	6,4
Agricultura	328	5,3	4,1	59	3,6	2,3
Inclusión social y reconciliación	317	5,1	2,6	76	4,7	2,2
Ciencia y Tecnología	236	3,8	12,2	52	3,2	12,9
Ambiente y desarrollo sostenible	220	3,6	3,5	75	4,6	4,5
TOTAL	6.156	100	100	1.617	100	100

Nota: el rubro “Otros” incluye un número de categorías con participaciones muy pequeñas.

Fuente: cálculos de los autores con base en el SGR (2014b).

Esto muestra que 1.617 de los 6.156 proyectos aprobados a nivel nacional están en la región Caribe. Estos proyectos tuvieron un valor de 4,4 billones de pesos, 31,4% de total nacional, más que lo correspondiente según la proporción de la población que habita la región.

Sin embargo, la destinación de esta inversión, tanto a nivel nacional como en la región Caribe, no tiene buenos augurios para un impacto directo y significativo sobre la pobreza. Como se puede ver en la Tabla 3, la categoría de inversión más grande es la de transporte (principalmente infraestructura de transporte) tanto a nivel nacional como regional. Sólo una pequeña parte de la inversión se hace en las categorías que parecen ofrecer un potencial más grande en términos de tener un impacto directo sobre la pobreza (vivienda e inclusión social) y las inversiones en el sector agrícola, donde hay una concentración de personas pobres, es sólo del 2,3%, menor que el promedio nacional del 4,1% .

En segundo lugar, se examina la naturaleza de los proyectos aprobados para ser financiados con recursos de regalías en la región Caribe desde 2012, es decir, desde que el nuevo sistema de distribución de regalías fue introducido. El objetivo consiste en calificar los proyectos aprobados por los OCAD en términos de su probable impacto directo e inmediato sobre la pobreza – identificando la financiación con regalías que está *directamente dirigida* a la población pobre y vulnerable del Caribe colombiano. Esta calificación se logra sencillamente fijándose en el título del proyecto – lo cual puede parecer un método crudo – pero de hecho estos títulos contienen información suficiente para distinguir los proyectos que benefician a los pobres directamente de los que no los benefician directamente. En el proceso de calificación se incluyeron los proyectos que buscan mejorar componentes específicos del Índice de NBI: acceso a servicios públicos, dependencia económica, inasistencia escolar, vivienda sub-normal y hacinamiento crítico). También, se incluyen los proyectos de salud que buscan un mejoramiento directo en la salud y el bienestar de las personas pobres, por ejemplo, relacionados con el mejoramiento en la nutrición.

Por ejemplo, hay proyectos en los cuales se puede identificar a un número específico de familias pobres y vulnerables, por ejemplo:

- Mejoramiento socioeconómico para la seguridad alimentaria de 250 familias campesinas con implementación de modelos pilotos de producción de hortalizas, plátano y fruta en los municipios del Copey, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure (Departamento del Cesar).

O proyectos que buscan mejorar la nutrición más directamente, frecuentemente como un componente de una estrategia para mejorar la asistencia escolar, por ejemplo:

- Implementación de un programa nutricional y alimentario para las comunidades de los resguardos indígenas el cerro, lomamoto y rodeíto el pozo en el municipio de Hatonuevo (Departamento de La Guajira).
- Suministro de desayuno, almuerzo y meriendas a los estudiantes de las I.E. urbana y rural del municipio Ciénaga (Departamento de Magdalena).

O proyectos que facilitan el transporte de niños a la escuela, por ejemplo:

- Suministro de transporte escolar gratuito a los estudiantes de las instituciones educativas oficiales de la zona de difícil acceso en el municipio de Coveñas (Departamento de Sucre).

O proyectos que buscan introducir o mejorar un servicio público en particular, por ejemplo:

- Construcción de redes eléctricas en los barrios Ciudad Bolívar y Ciudadela La Paz del municipio de Santa Rosa del Sur (Departamento de Bolívar).
- Construcción de la conexión del servicio de gas natural domiciliario para los estratos 1 y 2 Valencia de Jesús, Aguas Blancas y Mariangola, valledupar (departamento de Cesar).
- Construcción de un sistema de alcantarillado, separadores y un estanque estabilización en el municipio de Polonuevo (departamento de Atlántico).

O proyectos para mejorar o construir vivienda nueva para los pobres, por ejemplo:

- Construcción de viviendas de interés social en los municipios de San Alberto, Aguachica, Curumaní, Astrea, Becerril y San Diego Gamarra (Departamento de Cesar).
- Mejoramiento de viviendas, corregimiento San Blas-Simití (Departamento de Bolívar).

En el caso del proyecto anterior, está claro que, por su ubicación el proyecto es para una comunidad pobre.

Como se puede apreciar, no es tan difícil separar este tipo de proyectos de los demás proyectos que no ofrecen un impacto directo sobre la pobreza, dado por ejemplo, que 514 de los 1.617 proyectos aprobados para el Caribe colombiano son proyectos de infraestructura para el transporte.

Tabla 4. Número y Valor de los Proyectos Aprobados para Financiación desde 2012: Inversión Nacional vs Inversión Regional vs Inversión para Erradicar la Pobreza

Categoría	Número de proyectos	Valor aprobado (pesos)
Proyectos aprobados región Caribe	1.617	4.461.147.181.153
Proyectos aprobados a nivel Nacional	6.156	14.185.605.018.183
Proyectos con impacto directo sobre pobreza en la región	312	863.472.090.518
Participación regional en el total nacional (%)	26,3	31,4
Participación de los proyectos de pobreza en el total regional (%)	19,6	19,6

Nota: para calcular las participaciones se excluyen los 28 proyectos de las Corporaciones Autónomas Regionales por un valor de \$44.909.803.251.

Fuente: Cálculos propios con base en SGR (2014b).

La Tabla 4 muestra el número de proyectos aprobados por los OCAD y el valor total a ser financiado con los recursos de regalías para la región Caribe y a nivel nacional. En primer lugar, se encuentra que el 26,3% de los 6.156 proyectos aprobados para ser financiados con los recursos del SGR fue a la región Caribe, lo cual es mayor a la participación de la región en la población nacional (el 21.4%). Además, la región Caribe ha recibido hasta ahora el 31,4% del valor total de los proyectos aprobados. Así, la región recibe una proporción superior a la que representa la población en el total nacional, lo cual es importante dado que la participación de la región en el PIB nacional es menor. Sin embargo, este aspecto positivo de la distribución no continúa con respecto al hecho de combatir la pobreza: sólo 312 o el 19,6% de los 1.589 proyectos aprobados para el Caribe pueden ser identificados como aquellos que se dirigen directamente al enorme problema de la pobreza en la región. Estos 312 proyectos corresponden solo al 19,6% de las regalías aprobadas para financiar proyectos de inversión y valen alrededor de 863 mil millones de pesos o US\$433 millones de dólares, empleando la tasa de cambio del 15 de septiembre de 2014 (tasa representativa del mercado, Banco de la República 2014a) – no es una suma considerable para lograr una transformación radical en el paisaje de pobreza de la región del Caribe; esto corresponde al 0,8% del PIB de la región en 2013 (DANE, 2014a).

Este resultado esencialmente refleja la manera en que la Ley 1530 de 2012 (la que regula el nuevo sistema) prioriza la inversión de las regalías. De los 12 criterios de priorización de los proyectos susceptibles a ser financiados con recursos de regalías mencionados en el Artículo 27, solamente uno, el número 3, explícitamente hace referencia a mejoras en el nivel de vida de las personas y los beneficiarios están definidos en términos de grupos minoritarios étnicos específicos, no como pobres en general. El artículo 27 da demasiada libertad de interpretación sobre la clase de proyectos que pueden ser financiados con las

regalías y no es suficientemente preciso para resultar en un plan coherente contra la pobreza.

4. EL ARGUMENTO PARA LA ALTERNATIVA DE DISTRIBUCIÓN DIRECTA

Del análisis en las secciones anteriores, se pueden llegar a tres conclusiones. En primer lugar, el nivel de financiación disponible para ser dirigido al problema de la pobreza en la región Caribe *ex ante* (y en otras regiones también) es pequeño en relación a la tarea: la mayoría de los recursos disponibles por el *Sistema General de Regalías* ya están destinados a otros propósitos antes de darle a la pobreza cabida en la agenda (por medio del Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional). En segundo lugar, las distribuciones *ex post* de los recursos de regalías a los municipios en la región Caribe sólo tienen una relación débil con la incidencia de la pobreza. En tercer lugar, la inversión de las regalías *ex post* en forma de proyectos aprobados por los OCAD muestra que los proyectos que pueden definirse como los que tienen un impacto directo sobre la pobreza son únicamente una pequeña minoría del total. Estos tres puntos críticos significan que, aunque el nuevo sistema para distribuir las regalías a los departamentos y municipios es superior al sistema que reemplazó en términos de equidad, no tendrá ningún impacto significativo sobre la pobreza, y, por supuesto, no con la urgencia necesaria. Por ende, tenemos que considerar alternativas que, con un nivel similar de recursos comprometidos, podrían tener un impacto mayor e inmediato sobre la pobreza.

Una desilusión similar con la manera en que los ingresos fiscales del petróleo, el gas natural, el carbón y otros recursos no renovables son distribuidos y gastados por los gobiernos ha estado creciendo en el resto del mundo. Originalmente, esta desilusión fue alimentada por la percepción de una “maldición de los recursos” sobre la cual se ha escrito mucho.⁷ El argumento es que la llegada de grandes sumas de dinero a los gobiernos en la forma de rentas de recursos resulta en ineficiencia, desperdicio y corrupción en el gasto público, una irresponsabilidad que sucede en parte porque los gobiernos no han tenido que fijar impuestos a sus ciudadanos con el fin de obtener este gran flujo de ingresos. Ello, ha provocado peticiones para la distribución directa de tales ingresos a la ciudadanía, con el fin de evitar los problemas causados por las alternativas, independiente de si esas alternativas involucran sistemas de distribución central, regional o municipal.

En términos de los asuntos que se consideran en este trabajo, no son los de la maldición de los recursos como tal. Realmente, puede ser que bajo el nuevo sistema de distribución de regalías en Colombia, tal asunto es marginal: el nuevo sistema puede tener fallas, pero está

⁷ Está fuera del alcance de este trabajo proporcionar las referencias completas para este tema. Es suficiente por ende notar que el término “maldición de los recursos” fue introducido en la literatura por Richard Auty (Auty, 1993), un economista que desde ese entonces ha escrito mucho sobre el tema. Un artículo que reseña esta literatura es de la autoría de Van der Ploeg, F.(2011).

diseñado para tratar de asegurar que los recursos estén distribuidos equitativamente y gastados eficientemente. Sin embargo, aun si no hay evidencia de la maldición de los recursos eso no implica, en consecuencia, que los recursos se están gastando con la intención de erradicar la pobreza. Y este es el contexto para considerar los méritos de la distribución directa en este trabajo: ¿podría ofrecer un medio para abordar radicalmente el problema de la pobreza en la región Caribe?

En primer lugar, se debe aclarar que la idea de abordar el problema de la pobreza por medio de una distribución directa de rentas causadas por la explotación de recursos naturales no es nueva, ni lo son las dramáticas demostraciones de su efecto potencial. Segal, por ejemplo, utilizando datos globales sobre rentas de recursos y la distribución del ingreso para los años 2000 a 2006 encontró que, “si cada país en vía de desarrollo implementaba la política, entonces el número de personas viviendo con menos de \$1-por-día podría disminuir entre el 27% y el 66%, dependiendo del año y los supuestos hechos” (Segal 2011,p.475). Además hay muchos ejemplos del concepto en operación, tal vez el mejor conocido sea la política pionera del Estado de Alaska, haciendo uso total de la autonomía, con respecto a la explotación minera permitida por el sistema federal estadounidense (Goldsmith, 2011). En 1977 la economía del Estado de Alaska fue transformada por la explotación de petróleo del “North Slope” en la Bahía Prudhoe, un descubrimiento gigantesco hecho en 1968. En preparación para esta bonanza, el Fondo Permanente de Alaska había sido establecido por plebiscito popular en 1976 que, junto con la Reserva Presupuestal Constitucional recibiría el 25% de los ingresos petroleros a ser invertidos para pagar un dividendo anual a todos los residentes de Alaska. En el evento, sólo la mitad del ingreso del fondo se ha pagado a los residentes en forma de dividendos, mientras que la otra mitad se ha reinvertido (Goldsmith, 2011, p. 5). Sin embargo, para 2010, Goldsmith informa que el dividendo fue de \$1,281 per cápita, lo cual representaba casi dos millones y medio de pesos, utilizando la tasa promedio de cambio de 2010 (Banco de la República, 2014a).

El Fondo Permanente de Alaska representa sólo una variante de muchas formas posibles de una distribución directa. Sus características son que es: Parcial (sólo el 25% del ingreso por regalías entran al fondo), Indirecta (la distribución es por medio de dividendos pagados por un fondo de inversión) y Universal (la distribución se hace a todos los residentes; no hay ningún intento de destinar fondos a poblaciones específicas). ¿Cuáles son las otras opciones? y ¿qué ventajas y desventajas tienen?

Tales preguntas se contestan haciendo referencia a las investigaciones publicadas por la institución, probablemente, más importante que aboga a favor de la distribución directa, el Centro para el Desarrollo Global (Center for Global Development), con sede en Washington. En una publicación clave sobre este tema, Moss (2011), el tipo de distribución

directa vislumbrada es bastante diferente de la que se practica en Alaska: se trata de la distribución directa de efectivo, en la mayoría de los casos, enfocando grupos específicos. Estas distribuciones pueden ser *Completas* (en las cuales se distribuyen todos los ingresos fiscales del petróleo), *Directas* (ellos tratan transferencias directas de efectivo a residentes) y *No-Universales* (ellos enfocan a grupos específicos, usualmente familias pobres). Moss cita el trabajo de Hanlon, Barrientos y Hulme (2010) que estima que 45 países utilizaban alguna forma de distribución directa, beneficiando a 110 millones de familias, y destaca los ejemplos altamente exitosos de México (*Progres-Oportunidades* que cubre aproximadamente un cuarto de la población mexicana y da pagos en efectivo a familias de escasos recursos a cambio de asistencia a la escuela, asistencia a controles médicos y apoyo nutricional) y Brasil (*Bolsa Familia*, la transferencia de recursos en efectivo más grande del mundo, proporcionando pagos mensuales a 12 millones de familias si los niños asisten con regularidad a la escuela y se dejan vacunar). Colombia también tiene un sistema equivalente, *Familias en Acción*, como veremos más adelante.

Mientras que los argumentos a favor de la distribución directa son generalmente enfocados en términos de que es un antídoto para la maldición de los recursos así como una manera de evitar el mal gobierno, hay un número importante de argumentos más positivos a su favor. Moss cita la equidad, la rendición de cuentas, y la capacidad de ampliar la base tributaria, y el hecho de que la distribución directa ofrece el mejor mecanismo para combatir la pobreza (2011, p. 8):

Es importante notar que las transferencias en efectivo tendrían beneficios económicos inmediatos y significativos para familias pobres—y últimamente para el desarrollo. Aún un pequeño ingreso adicional regular puede representar una diferencia enorme para los más pobres del mundo, permitiendo inversión adicional en nutrición, salud, educación y aún, microempresas. El proporcionar algo de seguridad de ingreso, aunque los pagos sean modestos, permitirían a las familias pobres evitar mecanismos no deseados como la venta de sus bienes. De hecho, es difícil imaginar cualquier servicio público que entregaría un ingreso inmediato, de, por decir, el 10%, a los pobres, salvo las transferencias en efectivo.

A estas ventajas, y pensando específicamente en la región Caribe, el impacto sobre la demanda local podría ser un estímulo bastante importante para los municipios pobres donde la pobreza ha persistido durante décadas, creando nuevas oportunidades empresariales y de empleo e incrementando la capacidad de obtención de ingresos de las autoridades municipales.

En un trabajo diferente y más reciente, Moss y Majerowicz (2013) se dirigen a los argumentos en contra de la distribución directa, igual que Palley (2003)⁸. Estos argumentos comprenden la dependencia del pago, pereza, utilización para otros propósitos de los fondos de inversión en infraestructura pública, posibles consecuencias inflacionarias, la creación de una actitud negativa hacia bienes colectivos y posiblemente un impacto perverso sobre el crecimiento de la población si la distribución se hace per cápita, incluyendo a los hijos. De estos argumentos, posiblemente el más convincente es el posible impacto negativo sobre el gasto nacional en infraestructura. Sin embargo, tal conclusión se basaría en una asunción estática, *ceteris paribus* – sin tener en cuenta el alza en el crecimiento y consecuentemente en los ingresos por impuestos que una distribución directa sustancial y sostenida pudiera engendrar.

5. PROBANDO EL IMPACTO POTENCIAL DE LA DISTRIBUCIÓN DIRECTA SOBRE LA POBREZA EN LA REGIÓN CARIBE

En esta sección, se ilustra la escala del impacto que una distribución directa de los ingresos fiscales de los recursos no renovables del gobierno colombiano, podría tener sobre la pobreza en la región Caribe. Lo anterior se realiza de dos maneras. Primero, se realizan estimaciones con base en los ingresos fiscales recibidos por el gobierno de Colombia en 2011. Sin embargo, este ejercicio no se hace con el fin de contrastar el sistema anterior de distribución de regalías con el sistema actual que fue inaugurado en 2012. Su propósito principal es el de poder incluir *todos* los ingresos fiscales en el ejercicio, no sólo los de regalías: 2011 es el año más reciente para el cual hay datos gubernamentales disponibles sobre el impuesto de sociedades de las empresas del sector de recursos no renovables, y también hay datos sobre ingresos gubernamentales por la participación en Ecopetrol e ingresos por regalías. Para estas estimaciones se utiliza el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), actualizado a 2011.

En segundo lugar, se realizará el mismo ejercicio, pero solo con los datos de regalías para el periodo 2013-2014, y utilizando datos sobre pobreza monetaria, los cuales aunque son más recientes que los de NBI no incluyen información para el Archipiélago de San Andrés y Providencia.

5.1 La distribución directa de los ingresos fiscales de Colombia provenientes de los recursos no renovables en 2011

La tabla 5 muestra la composición de los ingresos fiscales del gobierno de Colombia provenientes de los recursos no renovables, incluyendo todas las fuentes: regalías, impuesto

⁸ El Centro para el Desarrollo Global [Center for Global Development] también ha publicado un número de estudios de caso sobre el tema de la distribución directa, incluyendo un análisis interesante sobre las posibilidades en Venezuela (Rodríguez, Morales y Mondaldi, 2012).

de sociedades, dividendos e impuestos al patrimonio por un total de 31 billones de pesos. De ese total, 24,6 billones de pesos o el 79%, vino del sector de petróleo y gas natural y 9,8 billones o el 31%, tomó la forma de regalías. Es importante considerar todas las fuentes de ingresos fiscales porque, como en este caso, las regalías pueden constituir solamente una fuente minoritaria de ingreso y la división de los ingresos fiscales entre ingresos por regalías y otros ingresos de recursos no renovables es arbitraria. Además, en el contexto de considerar las distribuciones directas, es importante establecer claramente los derechos de los ciudadanos con referencia a los recursos naturales de la nación, y sólo enfocando el ingreso por regalías podría considerarse inapropiado dado que los gobiernos pueden cambiar las tasas de regalías a la vez que aumentan impuestos y otras fuentes de ingreso del sector de recursos no renovables.

Tabla 5. Composición de los Ingresos Fiscales del Gobierno de Colombia provenientes de los Recursos No Renovables en 2011

Sector/rubro	Valor (millones de pesos 2011)
Sector Petróleo y Gas	
Impuesto de Sociedades (todas petróleo y gas)	11.141.181
Dividendos Ecopetrol (sobre utilidades del año anterior)	5.275.794
Regalías	8.190.000
Sector Carbón (Carbón de Piedra)	
Impuesto de Sociedades	1.069.369
Regalías	1.268.653
Sector Otros Minerales	
Impuesto de Sociedades	103.393
Regalías	342.793
Impuesto al patrimonio	3.610.898
TOTAL	31.002.081
Regalías totales	9.801.446
Participación de las regalías en el total (%)	31,6

Notas: Datos del impuesto al patrimonio para los sectores de petróleo y gas natural, a la fecha de elaboración de este documento, no se encontraban disponibles en la DIAN. Sin embargo, Ecopetrol publica esos datos y declara que para el 2011 pagó 476.494 millones de pesos en el impuesto al patrimonio. En otras palabras, los ingresos gubernamentales de la extracción de recursos no renovables probablemente fueron un poco más altos que lo que se indica en esta tabla – una vez que se incluyan los ingresos por el impuesto al patrimonio de los sectores de petróleo, gas natural y carbón.

Fuentes: Ministerio de Minas y Energía (2012, Anexo Hidrocarburos No.31, Anexo Minería Nos, 32 & 33); DIAN (2011a); DIAN (2011b); Ecopetrol (2012, p.128); Ministerio de Minas y Energía (2013, Sección Regalías, Tablas 1 y 4).

Mientras que el concepto de derecho que se acaba de mencionar funciona mejor cuando ese derecho es igual para todos los ciudadanos, como lo es en Alaska, en el contexto colombiano la preocupación inicial es la de intentar aliviar el problema de la pobreza y, por ende, la población objetivo tiene que ser identificada. La tabla 6 introduce estimativos de la población total y de la población en pobreza y miseria realizados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE, con base en una actualización del censo de 2005. Como se ha señalado anteriormente, estos son los mejores datos disponibles, y no es tan problemático en este contexto debido a que si la pobreza se ha reducido, el impacto potencial de la distribución directa sería aún más grande.

Tabla 6. Población Viviendo en Pobreza y Pobreza Extrema en la región Caribe (2011)

Departamento	Población total	Población en pobreza extrema	% población en pobreza extrema	Población con NBI	% población con NBI	Número de hogares	Tamaño promedio del hogar	Número de hogares en pobreza extrema	Número de hogares con NBI
Atlántico	2.344.077	190.793	8,1	579.866	24.7	564.017	4,2	45.907	139.524
Bolívar	2.002.531	467.288	23,3	933.274	46.6	468.508	4,3	109.326	218.347
Cesar	979.054	215.641	22,0	437.914	44.7	235.908	4,2	51.960	105.518
Córdoba	1.607.519	486.508	30,3	949.916	59.1	361.121	4,5	109.292	213.394
La Guajira	846.641	398.799	47,1	552.268	65.2	177.067	4,8	83.405	115.502
Magdalena	1.212.559	278.459	23,0	578.187	47.7	280.792	4,3	64.483	133.891
Sucre	818.689	219.829	26,9	449.103	54.9	187.809	4,4	50.429	103.025
San Andrés	73.925	5.105	6,9	30.194	40.8	21.485	3,4	1.484	8.775
Región Caribe	9.884.995	2.262.421	22,9	4.510.721	45.6	2.296.707	4,3	516.285	1.037.975
Nacional	46.044.601	4.897.601	10,6	12.790.634	27.8	12.464.083	3,7	1.325.760	3.462.372
% región Caribe	21,5	46,2		35,3		18,4		38,9	30,0

Fuentes: DANE (2014b); DANE (2014c)

La Tabla 6 muestra que mientras los ocho departamentos que conforman la región Caribe concentraron el 21,5% de la población total del país en el 2011, el 35% de la población total del país con Necesidades Básicas Insatisfechas vivía en esos departamentos. Sin embargo, una proporción considerable de la población nacional definida como viviendo en la “misericordia” o pobreza extrema, el 46%, vivía en la región Caribe. Esta es la esencia del problema en esta región: una concentración mayor de personas pobres, algunos viviendo en circunstancias muy desesperadas, en un país definido por el Banco Mundial como de “ingreso medio alto” (Banco Mundial, 2014). A continuación, se considerará el impacto que una distribución directa podría tener sobre esta situación.

Tabla 7. Estimativos de la Distribución Directa Potencial de los Ingresos fiscales y Regalías provenientes de los Recursos No Renovables para la región Caribe (2011)

Categoría	Pobreza extrema	Pobreza (NBI)
Ingresos fiscales		
Asignación para la región Caribe de acuerdo a su proporción de población en pobreza extrema/NBI (millones de pesos)	14.321.250	10.933.136
Per cápita anual (pesos)	6.330.055	2.423.811
Per cápita mensual (pesos)	527.505	201.984
Por hogar anual(pesos)	27.244.467	10.432.049
Por hogar mensual(pesos)	2.270.372	869.337
Regalías		
Asignación para la región Caribe de acuerdo a su proporción de población en pobreza extrema/NBI (millones de pesos)	4.527.727	3.456.560
Per cápita anual (pesos)	2.001.275	766.299
Per cápita mensual (pesos)	166.773	63.858
Por hogar anual(pesos)	8.613.460	3.298.139
Por hogar mensual(pesos)	717.788	274.845

Nota: Las estimaciones para el hogar están sujetas al supuesto que el tamaño promedio del hogar en la región Caribe es de 4,3 personas.

Fuente: cálculos de los autores.

La Tabla 7 hace un estimativo de las sumas que pudieron haber estado disponibles en 2011, si se hubiese realizado una distribución directa focalizada de dichos recursos, a los hogares en pobreza extrema o a los hogares en pobreza, respectivamente. El tamaño de hogar utilizado es el promedio para 2011 en la región Caribe (4,30 – véase la Tabla 6). Dos opciones para la cantidad total de recursos que pudieron haber estado disponibles para tal distribución son empleadas: los ingresos fiscales de recursos no renovables en el 2011, y la

parte de esos ingresos constituidos por las regalías. La asignación a la región Caribe se hace de esos totales *pro rata* con la proporción de las personas en pobreza extrema, o *pro rata* con la proporción de personas en pobreza que vivían en la región en el 2011. Los resultados muestran que, usando la asignación de la región Caribe con base en el total de los ingresos fiscales provenientes de los recursos no renovables, los hogares que viven en pobreza extrema hubieran podido recibir un poco más de 2,27 millones de pesos mensuales o, alternativamente, el número aún más grande de hogares en pobreza hubieran podido recibir un poco más de 869 mil pesos mensuales. Asignando solamente los ingresos por regalías de esta manera, estas cifras se reducen a 717 mil pesos mensuales o 275 mil pesos respectivamente. Sin embargo, teniendo en cuenta que el salario mínimo en el 2011 fue de 535 mil pesos mensuales (Banco de la República, 2014b), el impacto sobre hogares en extrema pobreza habría sido superior al salario mínimo, y para hogares en pobreza habría sido menor que un salario mínimo pero aún significativo. En otras palabras, valiéndose solamente de esa porción de los ingresos fiscales representados por regalías, una distribución directa hubiera podido sacar a los hogares del Caribe de la pobreza extrema.

5.2 La Distribución Directa de los Ingresos Fiscales Colombianos de Recursos No Renovables en 2013

En este ejercicio se utilizan datos más recientes, pero diferentes. En primer lugar, dada la no disponibilidad de datos sobre impuestos de sociedades para el sector de recursos no renovables en 2013, solamente se tendrá en cuenta el componente de regalías. En segundo lugar, ya que el ingreso por regalías para el 2013 está distribuido en un ciclo bianual con el ingreso de 2014, en este ejercicio sencillamente se divide el total para 2013-2014 por la mitad para llegar a una suma disponible potencialmente para la distribución directa en 2013. En tercer lugar, los datos de pobreza hacen referencia a la “pobreza monetaria”, ya que sólo tiene en cuenta el ingreso monetario como es revelado por la “*Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2012*”, y no otros aspectos de pobreza tales como el acceso a servicios públicos. En cuarto lugar, estos datos de ingreso monetario señalan la diferencia entre “pobreza” y “pobreza extrema” según los umbrales en ingreso mensual mostrados en la Tabla 8. Como se puede ver, el umbral para la pobreza extrema es sumamente bajo, alrededor de 90 mil pesos mensuales y el umbral para la pobreza es solamente un poco más de un tercio del salario mínimo en 2013 que fue de 589.500 pesos (Banco de la República, 2014b). Estos son umbrales de pobreza muy bajos y muchos alegarían que el umbral de pobreza de alrededor de 200 mil pesos mensuales es, de hecho, un umbral más apropiado para indicar el comienzo de la pobreza extrema y que el umbral de la pobreza extrema de alrededor de 3.000 pesos diarios representa sencillamente la no supervivencia, a menos que sea por un tiempo muy reducido.

Tabla 8. Población Viviendo en Pobreza y Pobreza Extrema en la región Caribe (Pobreza Monetaria, 2013)

Departamento	Población 2013	Línea de pobreza extrema (pesos mensuales)	Población en pobreza extrema	% población en pobreza extrema	Línea de pobreza (pesos mensuales)	Población en pobreza	% Población en pobreza	Tamaño promedio del hogar	Número de hogares en pobreza
Atlántico	2.402.910	97.243	103.325	4,3	224.649	778.543	32,4	4,08	190.819
Bolívar	2.049.109	93.391	258.188	12,6	208.950	856.528	41,8	3,99	214.669
Cesar	1.004.058	91.928	125.507	12,5	205.365	449.818	44,8	3,73	120.595
Córdoba	1.658.067	86.784	308.400	18,6	183.799	858.879	51,8	4,07	211.027
La Guajira	902.367	87.630	231.908	25,7	185.533	503.521	55,8	3,97	126.831
Magdalena	1.235.532	91.366	192.743	15,6	202.003	623.944	50,5	4,11	151.811
Sucre	834.937	90.493	84.329	10,1	196.599	394.925	47,3	4,02	98.240
Región Caribe*	10.086.980	92.074	1.304.401	12,9	204.231	4.466.157	44,3	4,0	1.112.617
Nacional	47.121.089	91.698	4.288.019	9,1	206.091	14.419.053	30,6	3,5	4.119.729
% región Caribe	21,4		30,4			31,0			

Nota: datos no disponibles para el Archipiélago de San Andrés y Providencia

Fuentes : DANE (2014b); DANE (2014d)

Tabla 9. Estimativos de la Distribución Directa Potencial de los Ingresos por Regalías de Recursos No Renovables para la región Caribe (2013)

Categoría	Pobreza extrema	Pobreza
Regalías estimadas para el año 2013 (millones de pesos)	8.375.649	8.375.649
Asignación para la región Caribe de acuerdo a su proporción de población en pobreza extrema/NBI (millones de pesos)	2.547.843	2.594.273
Per cápita anual (pesos)	1.953.268	580.874
Per cápita mensual (pesos)	162.772	48.406
Por hogar anual(pesos)	7.840.616	2.331.686
Por hogar mensual(pesos)	653.385	194.307

Fuente: cálculos de los autores

Teniendo en cuenta estas limitaciones, la Tabla 9 comunica el mismo ejercicio realizado en la Tabla 7, pero con resultados diferentes: la distribución directa de ingresos de regalías a hogares en pobreza extrema daría solamente un poco más de un salario mínimo y alrededor de un tercio de un salario mínimo si fuera distribuido a todos los hogares en pobreza. ¿Por qué son estos resultados más bajos que los que se muestran en la Tabla 7? Hay tres razones principales. En primer lugar, la cantidad total disponible del Sistema General de Regalías en 2013 fue menor que en 2011 (8,4 billones de pesos comparado con 9,8 en 2011). En segundo lugar, y probablemente debido a las diferentes mediciones de pobreza utilizadas en 2013 en comparación con 2011 el número de personas en pobreza extrema disminuyó, mientras que el número de personas en pobreza aumentó (a nivel nacional). La influencia del primero fue de contrarrestar el impacto per cápita de la caída en el nivel de regalías totales disponibles. La influencia del segundo fue de reforzar el impacto per cápita de la caída en el nivel de regalías totales disponibles para la distribución directa a los hogares en pobreza. Adicionalmente, en la región Caribe la reducción en el tamaño promedio de los hogares tuvo un impacto negativo sobre el monto disponible por hogar.

Finalmente, hay, por supuesto, una serie de temas de equidad asociados con las distribuciones directas, especialmente cuando éstas dejan de ser universales. Cuando la distribución es universal, como en Alaska, la población total se beneficia del mismo dividendo nacional del recurso, independientemente del nivel de ingreso. En contraste, la preocupación de este trabajo ha sido la de demostrar el impacto potencial de una distribución focalizada, dirigida a sacar una proporción significativa de la población de la región Caribe de la pobreza. Esto a la vez podría desincentivar si, por ejemplo, en un caso extremo, resultara en una persona que trabaja por un salario mínimo y otra que no trabaja y recibe un nivel similar de ingreso por un pago directo. Este problema sin embargo, puede ser superado por medio de dos rutas básicas.

En primer lugar, en vez de distribuciones en efectivo, distribuciones de bienes de capital podrían ser implementadas, incluyendo inversiones en el capital humano familiar. Herramientas y materiales de construcción podrían ser repartidos, por ejemplo, junto con una capacitación en mejoramiento de la vivienda. Con distribuir solo un salario mínimo en materiales de construcción, por ejemplo, se compraría suficiente arena y cemento para instalar pisos de concreto en por lo menos dos cuartos, o permitiría mejorar el exterior de una modesta casa. Una distribución así durante un año podría transformar viviendas muy pobre en un alojamiento digno, con instalaciones sanitarias y cableado eléctrico interno seguro. Además, tales inversiones podrían dar un estímulo importante a la actividad económica en las comunidades pobres.

En segundo lugar, la focalización de una distribución directa podría ser usada para fortalecer el sistema existente de transferencias a familias pobres; *Familias en Acción*. El modo de operar de este programa (2014) es el de hacer un pago mensual de \$71.400 a familias de la categoría 4 (familias en las comunidades más pobres) con por lo menos un hijo menor de siete años; \$61.200 es pagado a familias en las otras tres categorías. Estos pagos dependen de la asistencia de los hijos a los chequeos de salud regulares bajo el programa de “Crecimiento y Desarrollo”. En segundo lugar, hay un pago adicional por hijo por mes, por asistencia a la escuela, el cual aumenta según la categoría y el año escolar del hijo (véase *Familias en Acción*, 2014). Según un estudio internacional reciente publicado en la Revista Británica de Medicina (British Medical Journal), *Familias en Acción* ha sido una manera muy exitosa para promover el desarrollo de la niñez (Attanasio et al, 2014). En 2014 el presupuesto total para *Familias en Acción* a nivel nacional fue de 1,8 billones de pesos, beneficiando a 2,7 millones de familias vulnerables o desplazadas y 120.000 jóvenes (Ministerio de Hacienda, 2014, p. 149). De acuerdo a las estimaciones realizadas en este estudio, se tiene que en la región Caribe hay alrededor de 1,1 millón de hogares que se encuentran viviendo en pobreza monetaria (Tabla 8), además si los recursos de regalías a los cuales la región tenía derecho en 2013 (la mitad de los que tenían derecho en 2013-2014) se distribuyeran a estos hogares, es decir, 194 mil pesos por hogar por mes. Podría, entonces, existir una opción de aumentar de una manera significativa el valor del pago básico de *Familias en Acción* en la región Caribe a la vez que se mantiene la mayoría de las regalías de la región disponible para otros propósitos.

6. CONCLUSIONES

Este trabajo ha demostrado que el nuevo sistema para distribuir las regalías en Colombia, que entró en vigencia en el 2012, ha tenido poco impacto sobre la pobreza de la región Caribe. Este resultado fue, en parte, predecible por el diseño del nuevo sistema, que deja sólo una minoría de recursos disponibles para el alivio directo de la pobreza, pero que ha sido más que confirmado por su implementación. En particular, ha habido sólo una relación débil entre la distribución de las regalías a los municipios y la incidencia de la

pobreza. Además, se encontró que sólo una pequeña minoría de los proyectos aprobados para ser financiados con los recursos de regalías de los departamentos y municipios de la región Caribe pueden clasificarse como aquellos que tienen un impacto directo sobre la pobreza.

En contraste, una distribución directa de estos mismos recursos podría haber sacado de la pobreza a la gran mayoría de la población pobre de la región, aun utilizando la pobreza monetaria en vez del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas como el criterio de organización de una distribución directa, y aun restringiendo la distribución al uso del ingreso por regalías en vez de tener en cuenta todos los ingresos fiscales que recibe el estado colombiano provenientes del sector de recursos no renovables. *Los recursos están disponibles potencialmente para lograr un impacto radical sobre la pobreza.*

Sin embargo, parece razonable aceptar el argumento que ingresos recibidos por el agotamiento de recursos no renovables no deben ser sencillamente gastados en el consumo inmediato de ciudadanos individuales, sino que también deben incluir un elemento de reinversión para el futuro, pero siempre conservando el reto de transformar situaciones de pobreza. Para lograr un equilibrio apropiado entre el poder adquisitivo adicional que las comunidades pobres de la región Caribe necesitan desesperadamente, y para evitar un impacto adverso sobre los incentivos, se sugiere un paquete para la pobreza con tres componentes distintos. En primer lugar, y reconociendo que los 312 proyectos financiados con los recursos de regalías que se han identificado como aquellos que tienen un impacto directo sobre las Necesidades Básicas Insatisfechas son de valor considerable como herramientas en contra de la pobreza, debe haber un elemento de infraestructura apuntado en contra de la pobreza en la inversión de los ingresos por regalías.

En segundo lugar, debería haber un aumento en la distribución directa de efectivo a hogares pobres: reconociendo el éxito internacionalmente aclamado de *Familias en Acción*, los beneficios del esquema deben ser aumentados. En tercer lugar, debe haber una segunda modalidad de distribución directa a los hogares pobres como pequeñas sumas de capital en especie para ayudar a estas familias a mejorar su vivienda para alcanzar niveles aceptables. Tal esquema de transferencia de capital sería consistente con las últimas investigaciones que demuestran que es la distribución extremadamente desigual de activos en las sociedades la causa de la desigualdad en los ingresos y la pobreza (Piketty, 2014). Podría también tener las mismas condiciones obligadas como las que han sido exitosas en *Familias en Acción* en beneficio del desarrollo de la juventud. Todo esto podría realizarse utilizando la distribución de las regalías de la región de una manera radicalmente diferente. Incluso, la caída reciente en los precios del petróleo no sería una razón para no probar esta alternativa, aun indica que, con menores ingresos por concepto de regalías, sería el momento de concentrar estos recursos en un solo reto.

Cuando se construía el nuevo sistema de la distribución de regalías para Colombia, Hernández ya estaba anticipando y criticando el diseño por ser anti-pobre y anti-rural. “Lo deseable por hacer”, él escribió, “sería establecer prioridades y distribuir los recursos según las carencias en las necesidades básicas en cada departamento” (Hernández, 2011, p. 2). Lo que se propone en este estudio sería una manera alternativa de implementar tal intento, siendo la pobreza la prioridad más urgente para la región Caribe.

REFERENCIAS

Acosta, A. (2012). *La Reforma al Régimen de Regalías y su Impacto en las Finanzas Territoriales*, Litografía Impregnon S.A., Bogota, pp.346.

Acto Legislativo 05 de 2011, disponible en: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=E9g2P8ImArE%3d&tabid=95&mid=517>

Attanasio, O. *et al.* (2014). “Using the infrastructure of a conditional cash transfer program to deliver a scalable integrated early child development program in Colombia: cluster randomized controlled trial”, *British Medical Journal*; 349:g5785 doi: 10,1136/bmj,g5785 (published 29 September 2014).

Auty, R.M. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse*, Routledge, London & New York, pp.272.

Banco de la Republica (2014a). Promedios anuales o tasas de cambio diarias, disponibles en: <http://www.banrep.gov.co>

Banco de la Republica (2014b). Salario mínimo legal en Colombia 1984-2014, disponible en:

<http://obiece.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&Path=/shared/Consulta%20Series%20Estadísticas%20desde%20Excel/1,%20Salarios/1,1%20Salario%20mínimo%20legal%20en%20Colombia/1,1,1%20Serie%20historica&Options=rdf&NQUser=salarios&NQPassword=salarios&lang=es>

Bonet, J. y Urrego, J. (2014). “El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?”. *Documento de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 198, Banco de la Republica, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).

Candelo, R. *et al.*(2010). “Las regalías en Colombia y su impacto en el ámbito subnacional”, en *Desafíos*, Vol.22 N° 1, Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 143-203.

Cuellar, M. y Castellanos, D (2011). “Reforma a las regalías: ¿hacia una menor disparidad regional? Revista de semana económica”, *Documento de Trabajo* Asobancaria.

DANE (Departamento Administrativo de Estadísticas)(2014a). Cuentas Departamentales, disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/pib-cuentas-nacionales/cuentas-departamentales>

DANE (Departamento Administrativo de Estadísticas) (2014b). Proyecciones de Población 1985-2020, disponible en [:http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Ficha_Estimaciones_Proyecciones_85_2020.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Ficha_Estimaciones_Proyecciones_85_2020.pdf)

DANE (Departamento Administrativo de Estadísticas) (2014c). Necesidades Básicas Insatisfechas, disponible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

DANE (Departamento Administrativo de Estadísticas) (2014d). Cifras Departamentales de Pobreza Monetaria y Desigualdad 2013, disponible en [:http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/pobreza](http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/pobreza)

DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia) (2011a). Recaudo Renta Sociedades, disponible en: <http://www.dian.gov.co/contenidos/cifras/estadisticas.html>

DIAN (Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales de Colombia) (2011b). Recaudo Impuesto Patrimonio, disponible en: <http://www.dian.gov.co/contenidos/cifras/estadisticas.html>

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2008). “Evaluación de la Distribución de Recursos del Fondo Nacional de Regalías y Nueva Propuesta de Priorización”, CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), Documento No.3523, pp.35.

Echeverry, J. *et al.* (2011). “Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías”. *Notas fiscales* N°2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ecopetrol (2012). Informe Anual, disponible en: <http://www.ecopetrol.com.co>

Familias en Acción (2014), detalles disponibles en: http://www.dps.gov.co/Ingreso_Social/FamiliasenAccion.aspx

Galvis, L. y Meisel, A.(2010). “Persistencia de las desigualdades en Colombia: Un análisis espacial”. *Documento de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 120, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).

Goldsmith, S. (2011). “The Alaska Permanent Fund Dividend:A Case Study in the Direct Distribution of Resource Rent”, Institute of Social and Economic Research, University of Alaska, Anchorage, pp.25

Hanlon, J., Barrientos, A. & Hulme, D. (2010). *Just Give Money to the Poor*, Kumarian Press, Sterling.

Hernández, A. (2010). “Regalías y Desarrollo Regional”. *Documento de Trabajo*.

Hernández Gamarra, A. (2011). El Sesgo Anti Pobres (y Anti Rural) de la Ponencia Sobre la Ley De Regalías, *manuscrito inédito facilitado a los autores*.

Ley 1530 de 2012, disponible en: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=EZij8T5b0Jc%3d&tabid=95&mid=517>

Ministerio de Hacienda (2014). Presupuesto General de la Nación 2014, disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldelanacion/ProyectoPGN/2014/PRESUPUESTO%20GRAL%202014.pdf>

Ministerio de Minas y Energía (2011). *Memorias al Congreso de la República 2010-2011*, sección Regalías.

Mollar, L. (2012). “Breaking with history: Why Colombia needs a more progressive tax system”. *Colombia Reports*. World Bank (December 17th).

Moss, T. y Majerowicz, S. (2013). “ *Oil-to-Cash Won’t Work Here: Ten Common Objections*”, Center for Global Development, *Policy Paper* 024, Washington, pp.25

Moss, T. (2011). “Oil to Cash: Fighting the Resource Curse through Cash Transfers”, Center for Global Development, *Working Paper* 237, Washington, pp.18

Palley, T. (2003). “Combating the Natural Resource Curse with Citizen Revenue Distribution Funds: Oil and the Case of Iraq”, *Foreign Policy in Focus, Special Report*, pp.11.

Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty First Century*, Harvard University Press, pp.696

Rodríguez, P., Morales, J, y Monaldi, F. (2012). “Direct Distribution of Oil Revenues in Venezuela: A Viable Alternative?”, Center for Global Development, *Working Paper* 306, Washington, pp.34

Rojas, J. (2014). “Sobre el efecto de las regalías en el bienestar: Una revisión del periodo 2001-2011”. *Archivos de Economía*, Documento 414, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Segal, P. (2011). “Resource Rents, Redistribution and Halving Global Poverty: The Resource Dividend”, *World Development*, Vol. 39(4), pp.475-489.

SGR (Sistema General de Regalías) (2014a). Distribución recursos del SGR vigencia 2012 y vigencia 2013-2014, disponible en: www.sgr.gov.co

SGR (Sistema General de Regalías) (2014b). Relación de proyectos aprobados y/o cargados a GESPROY-SGR, corte 15 de Septiembre de 2014, disponible en: www.sgr.gov.co

Van der Ploeg, F. (2011). “Natural Resources: Curse or Blessing”. *Journal of Economic Literature*, Vol. 49 (2), pp. 366-420.

World Bank (2014), <http://data.worldbank.org/country/colombia?display=default>