

33

TRABAJOS DE GRADO CIDER

ISBN: 978-958-774-161-2

REFORMA AL RÉGIMEN
DE REGALÍAS Y
DESARROLLO REGIONAL:
LA EXPERIENCIA DE LOS
DEPARTAMENTOS DE ARAUCA
Y CASANARE

Álvaro Rojas Fuentes

Reforma al régimen de regalías
y desarrollo regional:
la experiencia de los departamentos
de Arauca y Casanare

Rojas Fuentes, Álvaro

Reforma al régimen de regalías y desarrollo regional: la experiencia de los departamentos de Arauca y Casanare / Álvaro Rojas Fuentes. - Bogotá: Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), Ediciones Uniandes, 2015.

144 páginas; on line. - (Trabajos de grado Cider)

ISBN 978-958-774-161-2

1. Regalías - Investigaciones - Colombia 2. Desarrollo regional - Investigaciones - Colombia 3. Política regional - Arauca (Colombia) 4. Política regional - Casanare (Colombia) I. Universidad de los Andes (Colombia). Cider II. Tit.

CDD 339.52

SBUA

Primera edición: agosto del 2015

© Álvaro Rojas Fuentes

© Universidad de los Andes

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider)

Ediciones Uniandes

Calle 19 núm. 3-10, oficina 1401

Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2133

<http://ediciones.uniandes.edu.co>

infeduni@uniandes.edu.co

ISBN *on line*: 978-958-774-161-2

Corrección de estilo: Martha Janneth Méndez Peña

Diagramación: Precolombi EU-David Reyes

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la Editorial.

Reforma al régimen de regalías y desarrollo regional: la experiencia de los departamentos de Arauca y Casanare

ÁLVARO ROJAS FUENTES

Director del Cider
Óscar Armando Pardo Aragón

Autor
Álvaro Rojas Fuentes

Director del trabajo de grado
Carlos Zorro Sánchez

Codirectora
Juny Montoya Vargas

Lectores
Juan Gonzalo Zapata
Alberto Maldonado

Gestora de Comunicaciones del Cider
Susana Londoño

PERFIL ACADÉMICO Y PROFESIONAL DEL AUTOR

Administrador público, especialista en Análisis de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia y en Desarrollo Local y Regional de la Universidad de los Andes.

RESUMEN

En vigencia de la Ley 141 de 1994, las entidades territoriales productoras concentraron cerca del 80% de las regalías. Pese a ese monto, no fueron un factor que incidiera de manera importante en los principales indicadores socioeconómicos. Se describen los casos de los departamentos de Arauca y Casanare, que recibieron cerca del 31% de las regalías directas giradas entre 1994 y 2011, y no presentaron un desempeño mejor que otros departamentos que recibieron recursos muy inferiores por este concepto.

La ejecución de las regalías tuvo problemas relacionados con la equidad, la eficacia, la eficiencia y la corrupción, que se explican principalmente por los criterios de distribución adoptados y la capacidad técnica y de gestión de las entidades beneficiarias. Para superar dichas deficiencias, se creó el Sistema General de Regalías, que reforma la distribución de tales recursos y prevé un conjunto de órganos para blindar la asignación, la formulación, la ejecución, el seguimiento y el control de los proyectos susceptibles de ser financiados con ellos.

Palabras claves: desarrollo regional, descentralización, regalías, Arauca, Casanare.

ABSTRACT

The royalties execution reveals that the increase in revenues generated by the exploitation of non-renewable natural resources does not necessarily turn into greater welfare. Stronger institutions and organizations with greater technical and political capacity are required.

Key words: regional development, decentralization, royalties, Arauca, Casanare.

CONTENIDO

1. PLANTEAMIENTO GENERAL	17
1.1 PRESENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN	17
1.2 PROBLEMA Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	21
1.3 OBJETIVOS	23
2. MARCO CONCEPTUAL	25
2.1 DESARROLLO	25
2.2 DESARROLLO Y POLÍTICA REGIONAL	28
2.3 DESCENTRALIZACIÓN	32
3. MARCO CONTEXTUAL: DESCENTRALIZACIÓN Y REGALÍAS	37
3.1 CAPACIDAD INSTITUCIONAL	39
3.2 FINANZAS PÚBLICAS TERRITORIALES	40
4. METODOLOGÍA	45
4.1 CARACTERIZACIÓN METODOLÓGICA GENERAL	45
4.2 ETAPAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN	46
4.3 INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	47
5. RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN: LOS REGÍMENES DE REGALÍAS	49
5.1 EL RÉGIMEN DE REGALÍAS ANTERIOR: DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS GENERALES	49

5.1.1	Normatividad	49
5.1.2	Distribución, destinación y beneficiarios de las regalías	51
5.1.3	Institucionalidad: entidades, funciones y relaciones	54
5.1.4	Proceso de gestión	56
5.1.5	Resultados: capacidades, prioridades e indicadores	58
5.2	EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS: PRINCIPIOS, CARACTERÍSTICAS Y DISEÑO INSTITUCIONAL	62
5.2.1	Normatividad	63
5.2.2	Distribución, destinación y beneficiarios de las regalías	65
5.2.3	Institucionalidad: entidades, funciones y relaciones	69
5.2.4	Proceso de gestión	72
5.2.5	Resultados: capacidades, prioridades e indicadores	73
6.	RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN: LA EXPERIENCIA DE ARAUCA Y CASANARE	79
6.1	ANTECEDENTES	79
6.2	COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DE REGALÍAS	80
6.3	GASTOS FINANCIADOS CON REGALÍAS	85
6.4	INSTITUCIONALIDAD Y EJECUCIÓN DE REGALÍAS	87
6.5	PROCESO DE GESTIÓN	93
6.6	RESULTADOS: CAPACIDADES, PRIORIDADES E INDICADORES DEL ANTERIOR RÉGIMEN	101
6.7	LA IMPLEMENTACIÓN DEL SGR EN ARAUCA Y CASANARE	109
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	117
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	127
	ANEXO 1. GUÍA DE ENTREVISTA INDIVIDUAL SEMIESTRUCTURADA	137
	ANEXO 2. MARCO METODOLÓGICO	141

CUADROS

Cuadro 1.	Principales diez entidades receptoras de regalías directas, período 1994-2011	52
Cuadro 2.	Paralelo entre regímenes de regalías	76
Cuadro 3.	Regalías directas giradas	82
Cuadro 4.	Ejecución presupuestal	83
Cuadro 5.	Reporte de irregularidades	97
Cuadro 6.	Principales irregularidades identificadas	98
Cuadro 8.	Cobertura del régimen subsidiado	104
Cuadro 9.	Proyectos OCAD Arauca	110
Cuadro 10.	Proyectos OCAD Casanare	110
Cuadro 11.	Síntesis de deficiencias en el anterior régimen de regalías y forma como las aborda el SGR	114

ESQUEMAS

Esquema 1. Criterios de distribución de los recursos	67
Esquema 2. Composición de los OCAD	70
Esquema 3. Instancias y funciones del SGR	71
Esquema 4. Síntesis de elementos principales	126

GRÁFICOS

Gráfico 1.	Transferencias (1994-2012)	41
Gráfico 2.	Giros regalías directas e indirectas	42
Gráfico 3.	Destinación recursos del Fondo Nacional de Regalías	54
Gráfico 4.	Distribución y destinación del Sistema General de Regalías	66
Gráfico 5.	Regalías directas giradas	81
Gráfico 6.	Participación de las regalías en los ingresos totales	84
Gráfico 7.	Destinación de las regalías	86
Gráfico 8.	Competitividad departamental	90
Gráfico 9.	Índice de desarrollo departamental frente a regalías per cápita	102
Gráfico 10.	NBI 2005 frente a regalías per cápita	103
Gráfico 11.	Cobertura mínima departamental, 2011	105
Gráfico 12.	Cobertura acueducto 2008	106
Gráfico 13.	Cobertura alcantarillado 2008	107
Gráfico 14.	Tasa de mortalidad infantil 2010	108

PLANTEAMIENTO GENERAL

1.1 PRESENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

Según la información reportada en 2011 por los departamentos y municipios en el Formulario Único Territorial, cerca del 50% de sus ingresos son transferencias del Gobierno nacional y regalías, principales fuentes de financiación del gasto ejecutado por dichas entidades. Desde la Constitución Política de 1991, estas fuentes presentan una tendencia creciente, que se explica por las reglas y criterios de distribución y asignación de los recursos.

En una primera etapa –hasta la expedición de la Ley 715 de 2001– las transferencias fueron un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la Nación, cedido mediante el situado fiscal a los departamentos y distritos (artículo 9, Ley 60 de 1993) y a los municipios mediante una participación. Desde 2001, son un monto que crece en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un incremento adicional escalonado, que se reparte según criterios de población atendida y por atender y resultados de eficiencia.

Las regalías, hasta 2011, se distribuían entre las entidades territoriales y el Fondo Nacional de Regalías (FNR) conforme a los porcentajes establecidos en la Ley 141 de 1994, que privilegiaba a los departamentos y municipios productores y portuarios. Desde 2012, se distribuyen de acuerdo con los criterios del Acto Legislativo 05 de 2011 que se describirán más adelante.

El crecimiento de estos recursos se dio en el marco de la descentralización, afianzada por la Constitución Política y adoptada por el Gobierno nacional como principal política regional, bajo la premisa de que además de resolver los problemas de gobernabilidad que existían hacia finales de la década de los ochenta, permitiría mejorar la eficacia, la eficiencia y la transparencia en la prestación de los servicios a cargo del Estado y disminuir las disparidades regionales.

Los resultados de la descentralización evidencian que los indicadores relacionados con el acceso de la población a los servicios sociales avanzaron en los departamentos y municipios; sin embargo el logro de los objetivos asociados al fortalecimiento del desarrollo económico, la calidad de los servicios, el manejo transparente y eficiente de los recursos, la coordinación y cooperación intergubernamental y la capacidad técnica y de gestión sigue pendiente, principalmente por razones ligadas a la capacidad institucional del Estado en general y por el enfoque que concibió la descentralización como factor de cambio social independiente, esto es, una visión instrumental que plantea que el diseño de dicho proceso se realizó sin tener suficientemente en cuenta el contexto. En opinión de algunos autores (ver por ejemplo Del Valle y Galindo, 2010; Galilea, García y Espinosa, 2011; Letelier y Ross, 2011), el diseño y la implementación de la descentralización no resolvieron los problemas que la motivaron; en algunos casos los agudizaron o terminaron fortaleciendo dinámicas relacionadas con la corrupción, la ineficiencia, el clientelismo o el conflicto armado.

En el marco de la descentralización se implementó el régimen de regalías establecido por la Constitución de 1991 (artículos 360 y 361). Con ese régimen, los departamentos y municipios en cuya jurisdicción se adelantaba la explotación de los recursos naturales no renovables concentraron los ingresos provenientes de esta actividad; sin embargo, tal como se verá en este documento, en muchos casos esos ingresos no se tradujeron en logros sociales y económicos que los diferenciaron del resto de entidades territoriales, probablemente, en parte, por la precariedad de la capacidad técnica y de gestión de las entidades receptoras, reflejada en la inestabilidad político-

administrativa, en hechos de corrupción y en la cooptación de actores legales e ilegales.

Frente a esa situación y teniendo en cuenta la creciente contribución del sector minero-energético a la economía colombiana, se previeron aumentos en las regalías, que llevaron al Gobierno nacional a promover ante el Congreso de la República una reforma que se materializó en el Acto Legislativo 05 de 2011, que modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y constituyó el Sistema General de Regalías (SGR). Dicho acto se desarrolló con la Ley 1530 de 2012.

Este trabajo se enmarca en el contexto descrito y pretende contribuir a determinar en qué medida la institucionalidad del SGR tiende a subsanar las falencias que, de acuerdo con la experiencia de los departamentos de Arauca y Casanare, caracterizaron el anterior régimen de regalías, y a identificar si esa nueva institucionalidad es más adecuada para promover el desarrollo regional.

Seis razones sustentan la selección de estos departamentos: 1) Entre 1994 y 2011 recibieron cerca del 31% de las regalías, lo que generó asignaciones per cápita hasta cinco veces superiores al promedio nacional; 2) pese a recibir este alto monto de recursos, sus indicadores sociales y económicos no mejoraron más que los de entidades que recibieron sumas muy inferiores; 3) según los informes del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la ejecución de tales recursos mostró irregularidades; 4) son departamentos creados por la Constitución Política de 1991; 5) son entidades en las que los grupos al margen de la ley han tenido incidencia directa en el manejo de los recursos públicos; y 6) son entidades que han presentado inestabilidad política y administrativa (períodos electorales atípicos, suspensión de los gobernadores, entre otros).

El trabajo cubre el período 2004-2012. Si bien para ciertos efectos se retoman análisis y datos de vigencias anteriores, el trabajo se focaliza en una fase en que las regalías presentan una tendencia creciente y en que los gobernadores de ambos departamentos fueron suspendidos o destituidos, por lo que se requirieron elecciones atípicas. Además, a partir de 2004, la función de control y vigilancia de la

ejecución de las regalías fue asumida por el DNP, lo que brinda más y mejor información para este trabajo. En esta misma época, el Gobierno nacional, mediante el Decreto 416 de 2007, modificó la reglamentación de la Ley 141 de 1994 e introdujo precisiones importantes en cuanto a la destinación y distribución de las regalías y a los respectivos instrumentos de control y vigilancia.

Igualmente, cabe señalar que aunque este trabajo examina las experiencias de los departamentos de Arauca y Casanare, no es un estudio de caso ni una evaluación del impacto de los recursos de regalías. El análisis se concentra en identificar las falencias que, desde la experiencia de esos departamentos, caracterizaron el anterior régimen de regalías y en examinar hasta qué punto dichas falencias podrían ser subsanadas por el nuevo SGR.

Para la identificación de las falencias se examinaron los montos de los recursos asignados, los criterios y las modalidades utilizadas para su programación y ejecución, la institucionalidad en la que se enmarcó la ejecución de los recursos, los productos alcanzados y la evolución de algunos indicadores sociales y económicos, y se compararon con los de otros departamentos no receptores de regalías. Una vez identificadas las falencias, se analizó si el nuevo SGR tiende a subsanarlas y hasta qué punto fortalece la institucionalidad pública para promover el desarrollo regional.

Con este propósito, se revisó la información disponible en el DNP, la Contraloría General de la República (CGR) y los ministerios de Minas y Energía (MME) y Hacienda y Crédito Público (MHCP). El análisis se alimenta de informes generados por estas y por otras entidades y autores sobre las finanzas territoriales y la descentralización y, sobre todo, de las entrevistas realizadas a funcionarios y ex funcionarios del Gobierno nacional y de los departamentos de Arauca y Casanare que intervinieron directamente en la administración de las regalías.

Debe advertirse que la indagación y el análisis se realizaron con base en los elementos conceptuales tratados en el capítulo 2, los cuales sirven de eje articulador del documento.

La realización de este trabajo se justifica por la importancia prevista de las regalías en el desarrollo regional: según estimaciones del Gobierno, en los próximos diez años se generarán cerca de \$98 billones por este concepto, lo que hace indispensable analizar el diseño del SGR y su capacidad para subsanar las deficiencias del anterior régimen. De este análisis podrían desprenderse eventuales recomendaciones de política tendientes a garantizar el logro de los objetivos estratégicos que motivaron la reforma. Cabe señalar que hasta el momento no se conoce un documento específico sobre el tema, razón por la que el análisis y las recomendaciones que aquí se propongan serán de utilidad para los actores intervinientes en la implementación, el seguimiento y la evaluación del SGR.

Es preciso señalar, por lo demás, que el interés del autor por el tema del trabajo surge con ocasión de su vinculación laboral a la Dirección de Regalías del DNP durante tres años, lo que le facilitó tanto la consecución de la información secundaria, como la realización de las entrevistas propuestas. Esta condición podría contribuir a que se otorgue atención a las conclusiones y recomendaciones del trabajo.

1.2 PROBLEMA Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Dos variables permiten definir el problema: 1) el monto y la concentración de las regalías en las entidades territoriales en cuya jurisdicción se explotan los recursos naturales no renovables, y 2) la transformación lograda por esas entidades en sus indicadores sociales y económicos.

Por lo tanto, el problema planteado es: “El estancamiento de los indicadores sociales y económicos de las entidades territoriales que recibieron regalías, pese a la elevada cuantía de estos recursos”. Aunque este problema es general en las entidades territoriales receptoras de regalías, para los efectos de este trabajo el análisis se limita a los

departamentos de Arauca y Casanare, que fueron seleccionados por las razones expuestas anteriormente.

Teniendo en cuenta el problema, así como su delimitación geográfica (Arauca y Casanare), se formularon las siguientes preguntas, que se resuelven en el curso del trabajo:

1. ¿Cuál era la normatividad que regulaba el régimen anterior de regalías?
2. ¿Cómo se distribuían y asignaban los recursos en el régimen anterior de regalías?
3. ¿Qué entidades y procesos intervenían en la distribución, la destinación, la ejecución y el control de los recursos en el anterior régimen de regalías?
4. ¿Cuál fue el monto de las regalías giradas? ¿Qué participación tuvieron las regalías dentro del total de recursos departamentales?
5. ¿Cómo asignaron los departamentos de Arauca y Casanare, entre 2004 y 2011, los recursos de las regalías que les correspondieron conforme a la normatividad vigente?
6. ¿Cuál fue la evolución de algunos indicadores sociales y económicos de los departamentos de Arauca y Casanare entre 2004 y 2011, frente a la registrada en departamentos que no fueron receptores de regalías directas o que recibieron un menor monto, durante el mismo período?
7. ¿Hubo inversiones inadecuadas en la aplicación de esas regalías? ¿Hubo aspectos de la normatividad e institucionalidad que permitieron o condujeron a inversiones inadecuadas? En caso afirmativo, ¿cuáles fueron esos aspectos?
8. ¿Hasta qué punto esas falencias han sido subsanadas por el nuevo Sistema General de Regalías?
9. ¿Hasta qué punto el nuevo sistema tiende a fortalecer la institucionalidad pública para contribuir al desarrollo regional?

1.3 OBJETIVOS

General

Contribuir a determinar si el Sistema General de Regalías tiende a subsanar las falencias que, de acuerdo con la experiencia de los departamentos de Arauca y Casanare, caracterizaron el anterior régimen de regalías, y a fortalecer la institucionalidad pública para promover el desarrollo regional.

Específicos

1. Revisar la normatividad y la institucionalidad que regulaban la distribución, la destinación y la ejecución de los recursos del régimen anterior de regalías, para identificar si hubo aspectos que permitieron o condujeron a inversiones inadecuadas.
2. Analizar el comportamiento de algunos indicadores sociales y económicos de los departamentos de Arauca y Casanare entre 2004 y 2011 y compararlo con la evolución de esos indicadores en departamentos que no recibieron regalías directas en la misma magnitud.
3. Identificar, con base en la experiencia de los departamentos de Arauca y Casanare, las principales falencias del régimen anterior de regalías que pudieron haber reducido el impacto de estas sobre el mejoramiento de los indicadores sociales y económicos.
4. Generar recomendaciones para potenciar los aspectos positivos del Sistema General de Regalías, en forma tal que su operación contribuya a acelerar los procesos de desarrollo regional.

MARCO CONCEPTUAL

Como elementos que enmarcan el análisis presentado en este documento, se señalan los conceptos de *desarrollo*, abordado desde la perspectiva del desarrollo humano; *desarrollo regional*, como proceso de transformación que conduce al desarrollo humano en ámbitos territoriales específicos, y *descentralización territorial*, política mediante la cual el Estado central transfiere responsabilidades, funciones y recursos a los municipios y departamentos. En la descentralización se privilegian dos aspectos: capacidad institucional, asociada con la posibilidad de hacer efectivas las decisiones gubernamentales e incidir en el contexto social y político, y finanzas públicas, donde se precisan los conceptos de transferencias y regalías.

2.1 DESARROLLO

Para efectos de este trabajo, se concibe el desarrollo “como un proceso integrado de expansión de libertades fundamentales relacionadas entre sí” (Sen, 1999, p. 25), que incorpora relaciones de tipo social, económico, político y ambiental (Zorro, 2007), enmarcadas por instituciones, esto es, conjunto de valores, normas y organizaciones formales o informales que presiden la actividad de quienes residen en un determinado territorio.

Concebir “el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos” (Sen, 1999, p. 55) lleva a considerar la libertad como el fin primordial, en cuanto necesaria para el enriquecimiento de la vida humana, y, a la vez, como el medio principal, ya que sus distintos componentes obran como instrumentos para expandirla.

La aproximación analítica al desarrollo como proceso complejo y dinámico implica identificar las dimensiones que resultan de la definición de los tipos de relaciones que involucran al individuo, como agente principal y destinatario del desarrollo (Zorro, 2007). Dada la multiplicidad de enfoques posibles para abordarlo, el análisis que aquí se efectúa prioriza la *dimensión política*, por ser la que permite aproximarse más directamente al tema de los principales agentes de la gestión del desarrollo: organizaciones públicas, autoridades políticas y administrativas regionales y nacionales, así como a las políticas públicas y en general a las reglas, que desde Sen, están relacionadas con las libertades políticas, es decir, “las oportunidades que tienen los individuos para decidir quién los debe gobernar y con qué principios [...] Comprenden los derechos políticos que acompañan a las democracias en el sentido más amplio de la palabra” (Sen, 1999, p. 57). En igual dirección, Zorro (2007) caracteriza el proceso relacionado con la categoría de las relaciones políticas como “Pacto social para la organización política de la sociedad” (p. 167).

En el caso colombiano, la organización política corresponde a una república unitaria, descentralizada y con autonomía de las entidades territoriales, que tiene dos niveles: el nacional y el territorial. Esto, desde el punto de vista administrativo, se refleja en una organización del Estado en dos sectores: central y descentralizado, cada uno de los cuales cumple funciones específicas. En el marco de esta organización, tiene lugar la formulación, aprobación e implementación de *políticas públicas*, con las que el Estado pretende lograr un conjunto de objetivos colectivos relacionados, de manera directa o indirecta, con la ampliación de las libertades y la generación de capacidades.

La unidad, la descentralización y la autonomía son elementos característicos del ejercicio del poder político que inciden en la elaboración y ejecución de las políticas, en particular de aquellas relacionadas con el nivel territorial. En este proceso, las instituciones influyen directamente, no solo en la discusión pública, sino también, y especialmente, en la implementación, en donde los arreglos y formas dominantes amoldan el alcance y el cumplimiento de los objetivos definidos para las diferentes intervenciones públicas.

En este contexto, una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 2006, p. 27)

Es, entonces, mediante las políticas que las organizaciones públicas inciden en la transformación de las situaciones problemáticas, con el propósito de eliminar las privaciones de las personas, contribuyendo a que tengan el tipo de vida que valoran y que tienen razones para valorar (Sen, 1999). En este proceso de definición de objetivos colectivos, de medios y acciones utilizadas y de resultados obtenidos frente a la modificación de las situaciones negativas, las instituciones y la capacidad de las organizaciones desempeñan un papel fundamental.

Las *instituciones* son “conjuntos de reglas, escritas o informales, que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles en organizaciones sociales” (Portes, 2011, p. 31) y la *capacidad* de las organizaciones es la facultad de dar dirección a la comunidad, manejando el entorno, asegurando eficiencia, eficacia, transparencia y calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos y logrando que su acción cree y agregue valor en los individuos, en forma tal que desarrollen sus capacidades y se incremente la libertad general de la comunidad (Aguilar, 2009).

Cabe reiterar que si bien las políticas públicas están llamadas a trazar el rumbo para lograr el desarrollo esperado, estas se despliegan en un marco institucional particular, con actores sociales y políticos que tienen relaciones de competencia, cooperación o conflicto dependiendo de las restricciones que dicho marco establezca, así como de los incentivos, las preferencias y las expectativas de los actores. Al respecto, la contribución de las políticas al desarrollo no está dada solo por su contenido técnico, sino también por las instituciones, los procesos y los actores que intervienen en su elaboración, aprobación y ejecución (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2006). Desconocer este planteamiento es mantener una visión puramente instrumental de las políticas e instituciones, que no considera lo suficiente el contexto en el que se diseñan, así como los actores que actúan en ese contexto y que pueden alterar con sus prácticas los fines perseguidos.

Según esto, el desarrollo es fomentado por el Estado mediante políticas públicas que buscan ampliar las libertades colectivas en lo político, lo económico y lo social y sobre las que inciden las instituciones y la capacidad de las organizaciones.

Este documento plantea que en Colombia la contribución del Estado al desarrollo regional se realiza especialmente con la descentralización, principal política en este campo, que busca con recursos de transferencias y regalías, entre otros, ampliar el ámbito de libertades de los individuos, mediante procesos liderados por el nivel territorial para asegurar acceso a salud, educación, agua potable y saneamiento básico, sectores prioritarios en la destinación de las regalías.

2.2 DESARROLLO Y POLÍTICA REGIONAL

El Estado contemporáneo tiende a diseñar e implementar políticas públicas para promover el desarrollo, algunas de las cuales se orientan a los ámbitos regionales.

La política regional es el conjunto de iniciativas, acciones y decisiones orientadas a mejorar la equidad y la eficiencia en el ámbito regional, a fin de maximizar el desarrollo económico y social, mediante una mejor asignación de los recursos y reducir las disparidades interregionales de empleo, ingreso, bienestar y crecimiento (Polèse, 1998; Richardson, 1986).

En la organización política y administrativa del Estado colombiano, lo regional es una escala intermedia, entre lo nacional y lo local, que incluye dos tipos de organizaciones: las “regiones” propiamente dichas¹ y los departamentos, a los que se refiere este trabajo, los cuales cumplen funciones tanto de administración, planificación y promoción del desarrollo económico y social, como de coordinación, complementariedad de la acción municipal e intermediación ante la Nación (artículo 298, CP).

En todo caso, para entender las dinámicas regionales subnacionales de cualquier nivel, es preciso identificar las características de las políticas aplicadas, las cuales están determinadas en buena medida por el régimen de acumulación y el modo de regulación vigentes.

Según la escuela de la regulación, a cada régimen de acumulación corresponde un modo social de regulación; por lo tanto, si se presenta una crisis que conduce a replantear el primero, emerge un nuevo modo de regulación. Jessop (1999) plantea que la crisis del régimen de acumulación fordista en los años setenta provocó a su vez una crisis en el modo de regulación que caracterizó el Estado de

¹ Artículo 286 de la Constitución Política. El artículo 10 de la Ley 1454 de 2011, *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*, prevé dentro de los esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación y las regiones de planeación y gestión. De igual forma, el artículo 9 de la citada ley señala que “El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades”. Si bien la Constitución Política y la ley prevén las regiones, aún no se evidencian la creación y el funcionamiento de estas entidades.

bienestar keynesiano (EBK) y al observar la transición del régimen de acumulación fordista al posfordista plantea que este implica un nuevo marco de regulación, el Estado de trabajo schumpeteriano (EST), en donde tiene lugar la descentralización, que implica mayor participación de los gobiernos subnacionales en la ejecución del gasto público.

Dadas sus funciones y características, el EBK se vio abocado a formular y ejecutar un conjunto de políticas que al promover el pleno empleo en una economía nacional relativamente cerrada, en especial mediante el manejo de la demanda, y al generalizar las normas de consumo masivo, garantizaron la reproducción económica y social (Jessop, 1999, p. 65). En este marco, el EBK formuló políticas económicas, sociales, regionales, industriales, ambientales, entre otras, que caracterizaron el accionar estatal hasta la década de los ochenta, y que pretendieron consolidar e integrar el mercado interno para garantizar la expansión de la acumulación del capital.

En este contexto, la política regional se orientó a reducir las disparidades regionales de empleo e ingreso por habitante y a redistribuir espacialmente las actividades económicas. Al articularse plenamente con los propósitos del EBK, la política regional contribuyó al desarrollo en el marco del régimen de acumulación fordista. Sobre la naturaleza y el sentido de la política regional, principal instrumento utilizado por el Estado para intervenir en la dinámica económica de las regiones y localidades, Cuervo (1999) señala:

Su motivación y su propósito consisten en intervenir sobre el desarrollo económico regional, especialmente en la regulación de los desequilibrios y brechas socioeconómicas entre las diferentes jurisdicciones subnacionales. De otro lado, su agente principal es el Estado central, que justifica la existencia de una política regional en la necesidad de armonizar los objetivos del desarrollo nacional y subnacional. (p. 80)

Con estas acciones, el EBK pretendió conciliar las funciones de acumulación y legitimidad, ya que adoptó medidas que permitieron

avanzar en el reconocimiento de derechos sociales y la convergencia del desarrollo de las regiones, mediante una intervención activa del Estado central.

El agotamiento del crecimiento proveniente de la producción masiva y estandarizada, el aumento del déficit fiscal debido a la expansión de los gastos sociales, entre otros, generaron en las décadas del setenta y el ochenta una crisis del régimen de acumulación fordista que condujo al debilitamiento del EBK (Jessop, 1999).

El modelo posfordista se orienta a superar dicha crisis. A este régimen de acumulación le corresponde, según Jessop (1999), un modo de regulación diferente al EBK, que se concreta en el EST, cuyos

[...] objetivos económicos y sociales pueden sintetizarse en la promoción de innovaciones de productos, de procesos organizacionales y de mercados; el mejoramiento de la competitividad estructural de las economías abiertas, principalmente mediante la intervención en el lado de la oferta; y la subordinación de la política social a las exigencias de flexibilidad del mercado de trabajo y de competitividad estructural. (p. 66)

Con este proceso de transición del fordismo al postfordismo, Jessop (1999) identifica el vaciamiento del Estado nacional², que

² Jessop plantea que “el Estado nacional está sujeto a diversos cambios que llevan a su ‘vaciamiento’ [...] su capacidad para ejercer el poder aun dentro de sus fronteras nacionales se está volviendo cada vez más limitada debido al triple y complejo desplazamiento de los poderes –hacia arriba, hacia abajo y, en alguna medida, hacia afuera–: algunas capacidades del Estado son transferidas a cuerpos pan-regionales, plurinacionales o internacionales; otras son devueltas a los niveles regionales o locales dentro del Estado nacional; y otras son asumidas por redes horizontales de poder emergentes –regionales o locales– que pasan por alto a los Estados centrales y unen regiones o localidades de diversas sociedades. Estos cambios también están asociados al desvanecimiento de las fronteras del Estado y a su creciente compromiso en estrategias de orientación social descentralizada antes que en la coordinación centralizada de carácter imperativo...” (pp. 66, 67).

conduce, por un lado, a reconocer el surgimiento gradual de una sociedad que demanda un creciente número de sistemas funcionales globales que restringen la autonomía de los Estados-nación y, por el otro, al fortalecimiento de la descentralización y del Estado local, en particular por su rol en el postfordismo para promover la competitividad y desarrollar políticas de educación, entrenamiento y provisión de infraestructura acordes con las necesidades del aparato productivo.

El Estado nacional es demasiado pequeño para asumir los retos que acarrea el proceso de globalización, pero demasiado grande para resolver las demandas de las comunidades. Su estructura centralista, jerárquica y burocrática le impide adaptarse a los requerimientos del postfordismo, que demanda una organización estatal descentralizada, plana y flexible. En este contexto se ubica la descentralización.

En esta política, las nuevas formas y sistemas de organización territorial y productiva, sus entornos, la posición y el posicionamiento en el contexto global, las instituciones locales y la coordinación entre actores y niveles son determinantes para promover la competitividad.

Se produce así un cambio en la política regional, que deja de ser un instrumento de intervención en la dinámica económica de las regiones, para convertirse en un motor llamado a promover la competitividad, asumir el manejo de competencias y recursos e impulsar la generación de capacidades, para lo cual las transferencias y las regalías tienen un rol importante.

2.3 DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es un proceso político afianzado en la década de los ochenta, que se asocia con las políticas de ajuste estructural, reforma y vaciamiento del Estado-nación propias del modelo postfordista (Jessop, 1999). Su propósito es trasladar a los gobiernos subnacionales parte de la responsabilidad en la provisión de los bienes y servicios públicos, para aumentar la eficiencia en el uso y la asignación de los

recursos (Finot, 2001). La descentralización pretende acercar las decisiones a los ciudadanos, para mejorar la participación y la gobernabilidad, y permitir que los gobiernos subnacionales ejecuten determinadas políticas sociales y provean directamente bienes públicos de carácter local (Finot, 2003).

Para Burki, Perry y Dillinger (1999), la descentralización es el mecanismo de asignación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales del Gobierno, esto es, departamentos, distritos y municipios. Dicho proceso forma parte de la búsqueda de más estabilidad política, profundización de la democracia y mayor eficiencia y capacidad de respuesta del Gobierno; sin embargo no es el único mecanismo, ya que también operan la desconcentración y la privatización, que forman parte de lo que Jessop denomina el vaciamiento del Estado nacional. Empero, la descentralización es la única que implica elección democrática en el ámbito subnacional ya que en la desconcentración, si bien hay delegación de funciones a oficinas departamentales o municipales, se mantienen las relaciones jerárquicas entre el Gobierno nacional y los funcionarios de dichas oficinas. Por su parte, la privatización es la venta de activos, la adjudicación de concesiones y la celebración de alianzas entre los sectores público y privado.

Montecinos (2005) aborda la descentralización desde cinco enfoques teóricos, a saber: económico, sociológico, de la nueva gestión pública, politológico y el relativo a los organismos internacionales. Acá se reseñan, a partir de este autor, los tres primeros.

En el enfoque económico el autor ubica al federalismo fiscal y al regionalismo. El federalismo asocia la descentralización con: 1) la participación de los Gobiernos locales y regionales en los ingresos nacionales, 2) la distribución de la provisión de los servicios, en los que la incidencia del beneficio de estos conduce a la definición del tamaño de los distintos niveles de gobierno, y 3) la financiación del suministro de los servicios públicos a partir de los impuestos y tarifas cobradas a los ciudadanos que se benefician con los mismos. En el marco del federalismo se busca que los gobiernos subnacionales sean eficientes en la obtención de los ingresos y en la ejecución de los

gastos, en la medida en que para los ciudadanos, los pagos realizados deben ser acordes con los beneficios recibidos. En consecuencia, las transferencias intergubernamentales solo deberían ir a las regiones menos favorecidas, que no pueden proveer satisfactoriamente los servicios públicos con los ingresos recaudados.

De esta forma, el federalismo fiscal supone que los ciudadanos tienen preferencias determinadas por la estructura de ingresos y gastos que establezca el Gobierno local, por lo que estos se movilizan entre los gobiernos subnacionales, a fin de ubicarse en aquel que le resulte más conveniente. Derivada de esa movilidad, los Gobiernos promueven la innovación en la producción de los servicios públicos, no solo para satisfacer las preferencias de los ciudadanos residentes, sino para atraer nuevos, lo que implicaría contar con mayor calidad en los servicios y con información útil que permita a los ciudadanos tomar decisiones. Finalmente, el federalismo supone eficiencia económica, dado que los ciudadanos estarían dispuestos a pagar sus impuestos sin resistencia, si percibieran que estos se reflejan en bienes públicos de calidad eficientes.

Por su parte, el regionalismo, en el que se destacan autores como Antonio Vázquez Barquero, Francisco Alburquerque y Sergio Boisier, relaciona la descentralización con la consolidación de una estrategia de desarrollo regional y local para generar territorios competitivos, en los que se estrecha la articulación entre lo público y lo privado, y se fortalece el rol de los gobiernos subnacionales como actores claves en el diseño y la implementación de políticas de innovación, desarrollo productivo y construcción de ventajas competitivas a partir del aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos.

Desde el enfoque sociológico, a juicio de Montecinos, la descentralización es un medio útil para fortalecer la democracia, empoderar a la sociedad civil en la provisión de servicios públicos y mejorar el control para obtener una gestión pública más eficiente. Este enfoque supone que la vida local es el medio más propicio para fortalecer la participación social, razón por la cual la descentralización es el mejor mecanismo para acercar los ciudadanos a la gestión de lo público y

el instrumento más propicio para estimular y cualificar las diversas formas de participación de la comunidad.

El enfoque de la nueva gestión pública relaciona la descentralización con la reforma del Estado, la gobernabilidad democrática y la gestión en red. Según este autor, la descentralización, al ampliar la autonomía de los gobiernos subnacionales para la gestión de sus servicios, les permitiría elevar su eficiencia y convertirse en instrumentos de integración interna y buena gestión técnica y financiera.

Sin embargo, autores como Prud'Homme (1995), Coraggio (1997) y De Mattos (1990) señalan los peligros de la descentralización, en especial porque en su diseño inciden de manera importante los principios del federalismo fiscal, que no son fácilmente aplicables en países en vías de desarrollo. La descentralización puede debilitar la eficiencia asignativa, dado que el problema en estos países aún no está en la revelación de las preferencias de los ciudadanos, sino en la atención de las necesidades básicas de educación, salud, agua potable, vivienda, entre otras. La descentralización no garantiza eficiencia productiva, en especial porque a nivel central se logran economías de escala y opera la función pública, asuntos que a nivel local no se desarrollan fácilmente; tampoco reduce por sí misma las desigualdades entre personas y regiones; además, puede amenazar la estabilidad macroeconómica del país, no solo porque reduce la autonomía del Gobierno nacional sino también porque las autoridades territoriales no tienen suficientes incentivos para ser responsables en las decisiones del gasto (DNP, 2002, p. 25).

Sin desconocer esos peligros, la descentralización sería entonces una política con variados objetivos, orientados a consolidar y profundizar la democracia y la participación social, fortalecer el desarrollo, aprovechar los recursos endógenos del territorio y hacerlo competitivo, mejorar la equidad social y territorial, y aumentar la eficiencia y el control social de la gestión pública, entre otros.

En este contexto, en algunos países, entre ellos Colombia, la descentralización terminó sustituyendo a la política regional. Es así como Moncayo señala que

[...] puede colegirse que, en realidad, la única política de Estado que ha tenido Colombia en materia regional es la descentralización. Esto fue así especialmente a partir de la administración de Betancur (1982-1986), cuando las políticas regionales activas que se intentaron en los gobiernos anteriores le cedieron el paso a la descentralización. (2004, p. 130)

Es decir, en el contexto del postfordismo, la descentralización ha operado como política regional.

No obstante, según Cuervo, no es correcto identificar la descentralización con una política regional ya que, por una parte, algunos problemas regionales trascienden la esfera municipal y, por otra, numerosos problemas territoriales se atienden de manera suelta y desarticulada, lo que constituye un verdadero rompecabezas de medidas regionales (Cuervo, 1999).

Teniendo en cuenta el planteamiento de Moncayo, la descentralización, concebida como política regional, servirá aquí de marco para analizar los regímenes de regalías; la atención se centrará en su destinación y en los resultados logrados en salud, educación y agua potable, sectores estrechamente relacionados con el enfoque de desarrollo humano, por cuanto aumentan las oportunidades para que las personas gocen de una vida prolongada, saludable y creativa, y cuya gestión permite observar el desempeño de los departamentos, no solo desde la perspectiva de la gestión de los recursos de regalías, sino también del aporte que hacen al desarrollo.

El análisis que aquí se hace de las regalías privilegia lo relativo a los servicios económicos y las oportunidades sociales. El régimen de regalías se concibe como una pieza de la descentralización y, dado que esta pretende mejorar el acceso de la población a determinados servicios, se examina la incidencia del recurso en cuestión sobre la ampliación de la cobertura en educación, el aseguramiento en salud, la disminución de la mortalidad infantil y el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento básico, con el enfoque de desarrollo propuesto en este documento.

MARCO CONTEXTUAL: DESCENTRALIZACIÓN Y REGALÍAS

Antes de la década de 1980, bajo la Constitución de 1886, Colombia era un Estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente, en el cual el poder ejecutivo nacional concentraba cerca del 80% de los ingresos tributarios del país, desempeñaba directamente funciones de carácter local y definía las funciones y responsabilidades de los departamentos y municipios (DNP, 2002).

En la adopción de la descentralización en Colombia, a fines del siglo pasado, se aprecia no solo la influencia de las políticas de ajuste estructural, sino que la coyuntura de la época y el contexto de crisis política y fiscal en la que el Gobierno nacional debió responder a las presiones sociales, hicieron que a dicho proceso se atribuyera un repertorio amplio de objetivos. De ahí que, como lo señalan García y Espinosa (2011), la descentralización fuera concebida bajo las premisas de que aumentaría la participación política; se mejoraría la eficacia, la agilidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos y se atenuaría el centralismo político, que era visto como uno de los principales obstáculos para lograr la paz en el país. La descentralización se entendió como un instrumento gracias al cual se lograrían el fortalecimiento de la democracia participativa, la democratización del régimen político, la rendición de cuentas y, en últimas, la satisfacción de las necesidades de la población (García y Revelo, 2011).

Tres décadas después de haberse puesto en marcha dicha política, los balances señalan que hay aumento de los recursos transferidos a las entidades territoriales, ampliación de la cobertura de los servicios, especialmente en salud y educación, mayor participación electoral y mejor manejo financiero por los municipios (Del Valle y Galindo, 2010; Galilea, Letelier y Ross, 2011; Restrepo, 2007). Sin embargo, persisten algunos factores que no fueron considerados suficientemente en el diseño de dicha política y que por tanto han reducido su alcance y el cumplimiento de los objetivos previstos.

Algunos de esos factores que han influido negativamente en la implementación de la descentralización son: 1) la deficiente capacidad técnica y de gestión de las entidades territoriales, 2) el conflicto armado y su incidencia en la gestión pública y en el manejo de los recursos, 3) el clientelismo en los procesos políticos y la corrupción en la administración pública, 4) la fragmentación de los actores sociales y políticos y la ausencia de proyectos políticos novedosos que transformen la problemática territorial actual, y 5) el deficiente liderazgo ejercido por el Estado central frente a la administración de los departamentos y municipios, entre otros. Estos factores han incidido en los resultados de la descentralización y particularmente, como se verá más adelante, en la ejecución de las regalías, como lo plantean García y Espinosa.

Derivados de estos factores, la descentralización presenta, entre otros, los siguientes problemas: 1) desconocimiento de los marcos institucionales y de las estructuras sociales, políticas, fiscales y administrativas de cada realidad regional o local, por lo que determinados lineamientos o disposiciones expedidas por el Gobierno nacional no se aplican fácilmente o son objeto de captura por determinados grupos para beneficio particular; 2) baja gestión de los recursos humanos, técnicos, financieros y de información, y escasa rendición de cuentas, promovida por la ausencia de instrumentos útiles y razonables para mejorar la remuneración y las capacidades de los funcionarios, adoptar procesos administrativos que garanticen calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios e imponer sanciones; 3) ineficiencia

en el gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales, observado en la ejecución de obras inconclusas, inútiles o con sobrecostos, carencias de planeación y supervisión; 4) ausencia de coordinación vertical y horizontal entre gobiernos, que lleva a que la puesta en marcha de proyectos e iniciativas regionales sea muy difícil de lograr; 5) duplicidad de gastos y funciones entre niveles de gobierno, explicada, en parte, por la ausencia de una norma unificada que precise competencias y recursos, entre otros (Galilea, Letelier y Ross, 2011; García y Espinosa, 2011).

De los factores y problemas señalados se destacan los relacionados con la capacidad técnica y de gestión de las entidades territoriales, los cuales se revisan brevemente en el marco de las dimensiones de la descentralización.

3.1 CAPACIDAD INSTITUCIONAL

El proceso de descentralización, implementado desde el gobierno de Belisario Betancur, combina aspectos políticos, fiscales y administrativos. En lo político, se ubican los objetivos relacionados con la democratización del régimen político, el fortalecimiento de la participación ciudadana y el fomento del pluralismo político. En lo fiscal, se presenta la redistribución de los recursos públicos entre el Estado central y las entidades territoriales, y el fomento de la autonomía financiera mediante el incremento de los recursos. En lo administrativo, el proceso se asocia con mejoras en la prestación de determinados servicios sectoriales, especialmente educación, salud, agua potable y saneamiento básico y equipamiento.

El proceso de descentralización ha tenido estrategias y herramientas específicas con las que se han concretado los diferentes objetivos. Desde la década de los ochenta se estableció la elección popular de alcaldes, extendida a los gobernadores con la Constitución Política de 1991; las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 y los artículos 294, 317, 356, 357,

360, 361 y 362 de la Constitución Política fortalecieron los ingresos de los municipios y departamentos, que llegaron en 2010 a \$55 billones (un 10,39% del PIB, Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2010, p. 23), y la Ley 60 de 1993, modificada en 2001 por la Ley 715 y en 2007 por la Ley 1176, estableció los criterios de distribución de recursos y los lineamientos para la prestación de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y demás sectores de inversión.

Desde esta perspectiva, en el marco de la descentralización territorial promovida por el Estado colombiano, los departamentos y municipios, como organizaciones públicas, son concebidas como unidades de gestión encargadas de transformar los insumos de las estrategias y herramientas de la descentralización, en bienes y servicios que enriquecen la vida humana. Es en ese sentido en el que se valora la capacidad institucional de las entidades territoriales. Pero además de transformar insumos en bienes y servicios para la población, bajo criterios de economía, eficiencia, eficacia, transparencia y calidad, la capacidad de estas entidades está dada por el direccionamiento que den a su comunidad, el manejo del entorno, la promoción de la innovación, la flexibilidad y la proactividad para establecer alianzas y redes con actores estratégicos, dirigidas a gestionar iniciativas que fortalezcan su desarrollo. En este documento, la capacidad de las entidades territoriales se caracteriza por la utilización que debieron dar a las regalías para convertirlas en bienes y servicios que benefician a la comunidad y cumplir así las metas previstas en la normatividad y en los planes adoptados.

3.2 FINANZAS PÚBLICAS TERRITORIALES

Las finanzas públicas territoriales son ingresos que financian los gastos ejecutados por el nivel territorial. En el caso colombiano esos ingresos están representados principalmente por transferencias, regalías y recursos propios.

Las transferencias son los recursos que la Nación gira periódicamente a los departamentos y municipios en virtud de la Constitución Política (artículos 356 y 357) y de las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, para financiar los servicios a su cargo, como son educación, salud, agua potable y saneamiento básico y alimentación escolar, entre otros.

El régimen de transferencias en Colombia se denomina Sistema General de Participaciones, SGP, que corresponde a un tipo de transferencia condicionada, dado que por disposición legal su utilización está limitada a sectores de inversión específicos. Ese tipo de transferencia busca que todos los Gobiernos territoriales provean en condiciones similares los servicios de su competencia y que, por lo tanto, cualquier individuo, independientemente de su ubicación geográfica, acceda a ellos. Estos recursos han tenido una importante evolución, dado que en 2012 su monto fue de \$26 billones (el 3,94% del PIB), mientras que en 1994 era de \$2,4 billones, pesos corrientes (el 3,01% del PIB) (DNP, 2012).

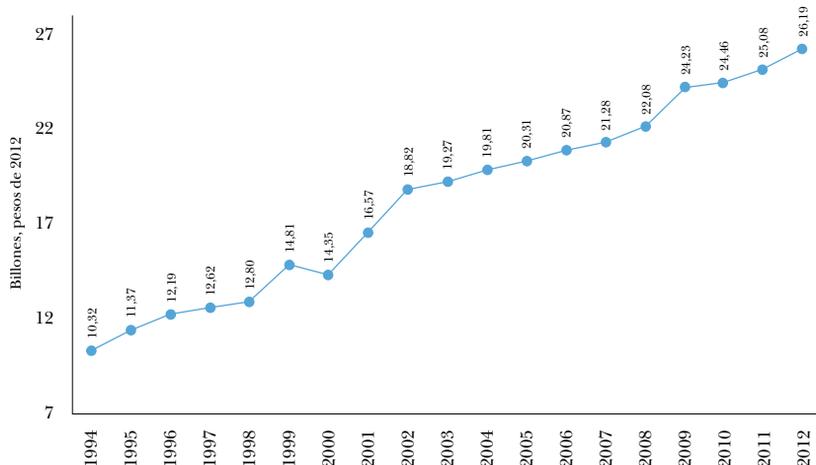


Gráfico 1. Transferencias (1994-2012)

Fuente: Información del Departamento Nacional de Planeación. 2012.

Por su parte, las regalías son los ingresos que se generan por la explotación de los recursos naturales no renovables. Por orden de la Constitución Política de 1991, antes de la reforma de 2011, se asignaban mayoritariamente a las entidades territoriales en cuya jurisdicción tenía lugar la explotación de dichos recursos. Con la reforma, como se verá más adelante, las regalías se distribuyen con otros criterios y las entidades beneficiarias no solo son las productoras. La importancia de estos recursos es cada vez mayor y dada su naturaleza –no son corrientes, ya que dependen del volumen y precio del recurso natural explotado– se destinan a la financiación de proyectos de inversión; por esta razón, es fundamental el aporte que pueden hacer a la calidad de vida de la población. Se estima que entre 2013 y 2022 se recaudarán cerca de \$98 billones, monto que supera los giros realizados entre 1995 y 2011 por regalías directas e indirectas, que fue de \$44,5 billones (Ministerio de Hacienda y Crédito Público [MHCP], 2011), distribuidos anualmente conforme al gráfico 2.

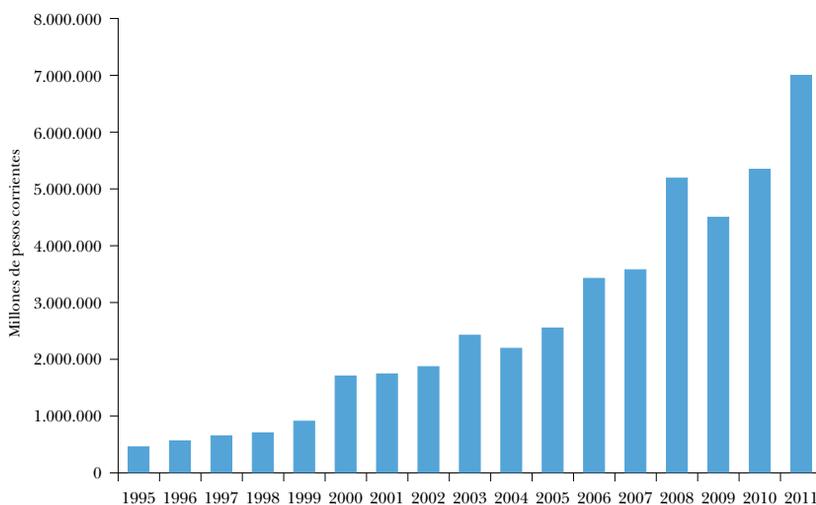


Gráfico 2. Giros regalías directas e indirectas

Fuente: Información del Departamento Nacional de Planeación. 2012.

Finalmente están los recursos propios, es decir, aquellos que se originan y producen dentro de la respectiva entidad territorial y en virtud de sus decisiones políticas internas (Corte Constitucional, sentencia C-903/11). Sobre estos, el Estado central tiene un campo de acción reducido que no le permite interferir en su destinación.

Ahora bien, al vincular capacidad institucional con finanzas públicas en el contexto de la descentralización, se trata de analizar si los ingresos que la Nación transfiere a las entidades territoriales, específicamente las regalías, son transformadas por estas en bienes y servicios que mejoran la calidad de vida de la población y por ende reducen la negación de libertades.

A manera de síntesis, conviene resaltar para los propósitos de este documento que el desarrollo es concebido como un proceso integral de expansión de libertades, fomentado por el Estado mediante diferentes políticas públicas, entre ellas la política regional. En Colombia a partir de la década de los ochenta se promovió la descentralización, que luego se convirtió en la principal política regional, a la que se confió el logro de los objetivos de equidad, eficiencia, gobernabilidad y reducción de las disparidades interregionales.

En este contexto se estableció la participación en las regalías como un derecho de los municipios y departamentos para financiar iniciativas prioritarias llamadas a contribuir a la expansión de las libertades de las respectivas poblaciones. Esta contribución está mediada por la capacidad de las entidades territoriales y por el diseño y la implementación del régimen de regalías; por esta razón, una vez se exponga la metodología utilizada en este trabajo, se describirán las características tanto del régimen original de las regalías como del adoptado a partir de 2012, así como los resultados de uno y otro.

METODOLOGÍA

En este capítulo se abordan tres asuntos: caracterización metodológica general, etapas e instrumentos de investigación e instrumentos de recolección y análisis de información.

4.1 CARACTERIZACIÓN METODOLÓGICA GENERAL

La metodología adoptada para este trabajo fue de tipo deductivo-inductivo. Deductivo, ya que a partir de un conjunto de elementos conceptuales se plantearon preguntas relativas al régimen de regalías y su reforma, que luego se respondieron con la información secundaria y la experiencia de los departamentos de Arauca y Casanare. Inductivo, por cuanto fue a partir de la observación de los procesos de planeación, programación y ejecución de las regalías en los departamentos de Arauca y Casanare, con base en los informes elaborados por el DNP y la CGR y las entrevistas realizadas a los servidores públicos del Gobierno nacional y de los departamentos seleccionados, que se plantearon algunas conclusiones relativas al desempeño del régimen anterior de regalías y al nuevo SGR.

4.2 ETAPAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Para lograr los objetivos establecidos, la investigación se ajustó a las siguientes etapas:

- a. Estudio de los elementos conceptuales que sirvieron de referente para el trabajo (desarrollo, política pública, institución, capacidad, política regional y descentralización) y que permitieron identificar las variables que guiaron la investigación.
- b. Revisión general de los resultados de la descentralización y ubicación en dicho proceso de la reforma a las regalías. Se abordaron las características del régimen anterior, los antecedentes de la reforma y los principales elementos del SCR. Para ello, se revisó información relativa a finanzas territoriales, descentralización, institucionalidad local y regional, comportamiento del sector minero-energético, generación, distribución y manejo de regalías, y reforma al régimen de estas. Se hizo hincapié en información sobre el desempeño de las entidades territoriales en la ejecución de los recursos de regalías. Lo anterior se complementó con la revisión de los informes de ejecución presupuestal de los referidos departamentos, de los documentos elaborados por ellos sobre regalías y de los informes de las entidades del nivel nacional sobre la ejecución de estas regalías en esos departamentos. En esta fase se generaron los insumos para comprender las razones de la reforma, y con la información secundaria, recolectada y sistematizada, se construyeron respuestas preliminares a las preguntas del planteamiento general.

- c. Aproximación directa a las experiencias de los departamentos de Arauca y Casanare. Para ello, se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios o ex funcionarios del Gobierno nacional y de las gobernaciones, concededores de los procesos de planeación, programación y formulación de proyectos; de los bancos de programas y proyectos, la contratación de proyectos de regalías y su ejecución, seguimiento y control. Estas entrevistas, con base en un núcleo común, permitieron profundizar de manera flexible en ciertos temas según el conocimiento, la experiencia y el interés de cada uno de los entrevistados. La información obtenida en ellas se presenta guardando el anonimato de quienes la suministraron.
- d. Análisis de los resultados obtenidos para responder las preguntas formuladas. El análisis se alimentó especialmente de las respuestas de los entrevistados, las cuales fueron agrupadas de acuerdo con el número de la pregunta y el concepto respectivo, según lo señalado en el anexo 2. A cada grupo de respuestas se le realizó un análisis, a partir del cual se extrajeron elementos para responder las preguntas de investigación y contrastarlas con el marco conceptual (Hernández, Fernández y Baptista, 2001).

4.3 INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

La información secundaria relacionada con la asignación, distribución y ejecución de los recursos de regalías estaba disponible en Excel, por lo que no se requirió ningún otro instrumento de recolección; la revisión se concentró en las variables más relevantes a partir del marco conceptual. Para la información que se obtuvo de las entrevistas realizadas

a funcionarios o ex funcionarios que han administrado recursos de regalías, además del formato de entrevista (Anexo 1), se construyó una base de datos en Excel que permitió consolidar las respuestas de los entrevistados, para facilitar posteriormente su análisis. En el anexo 2 se especifican elementos básicos del marco metodológico.

RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN: LOS RÉGIMENES DE REGALÍAS

La descripción y el análisis tanto del régimen anterior de regalías como del SGR adoptado en 2012 se realizan a partir de las siguientes variables claves: 1) la normatividad; 2) la distribución, la destinación y los beneficiarios de las regalías; 3) la institucionalidad: entidades, funciones y relaciones; 4) el proceso de gestión, y 5) los resultados: capacidades, prioridades e indicadores. En cada caso se utilizan la información secundaria y los resultados de las entrevistas realizadas.

5.1 EL RÉGIMEN DE REGALÍAS ANTERIOR: DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS GENERALES

5.1.1 Normatividad

La Constitución Política de 1991 en el artículo 360 establecía que la explotación de los recursos naturales no renovables causaba a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pactara, y que sobre dichas regalías y compensaciones, los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelantaran explotaciones de recursos

naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportaran dichos recursos o productos derivados de los mismos, tenían un derecho de participación.

Por su parte, el artículo 361 de la Constitución disponía que con las regalías no asignadas a los departamentos y municipios productores se creara el FNR, para financiar la promoción de la minería, la preservación del ambiente y proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Sobre los citados artículos, la Corte Constitucional en diferentes oportunidades reiteró que las regalías eran de propiedad del Estado colombiano, no del Gobierno central ni de las entidades territoriales. Señaló que las entidades territoriales en cuya jurisdicción se realizara la explotación o transporte tenían un derecho constitucional de participación directa que se definía por el legislador, y que las regalías que no se distribuyeran entre las entidades territoriales que tenían tal derecho debían depositarse en el FNR (Corte Constitucional, sentencias C-580/99 y C-221/97).

En dicho contexto, el legislador expidió la Ley 141 de 1994, modificada en 1996, 2001, 2002, 2003 y 2009, por las leyes 344, 685, 756, 858 y 1283, respectivamente. La Ley 141 creó el FNR y la Comisión Nacional de Regalías (CNR), reguló el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables y fijó reglas para su liquidación y distribución. Por su parte, el Gobierno nacional expidió los decretos 145, 620 y 1747 de 1995; 450 de 1996; 149¹ y 195² de 2004; 416 y 4192 de 2007; 4814 de 2008 y 851 de 2009, entre otros, en los que reglamentó asuntos relacionados con la liquidación, el recaudo, la distribución, la destinación, la transferencia, el control y la vigilancia de las regalías.

¹ Por el cual el Gobierno nacional suprimió la Comisión Nacional de Regalías y ordenó su liquidación.

² Modificó la estructura administrativa del Departamento Nacional de Planeación, asignándole funciones relacionadas con regalías y compensaciones. En 2005, nuevamente se modificó la estructura del DNP y se creó la Dirección de Regalías.

5.1.2 Distribución, destinación y beneficiarios de las regalías

Conforme al marco normativo enunciado, se identifican dos tipos de regalías: las directas y las indirectas. Las primeras, correspondían a los recursos asignados a los municipios y distritos donde se adelantaba la explotación, así como a los puertos marítimos y fluviales por donde se transportaban los recursos explotados; las segundas, a aquellas no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores y administradas por el FNR.

Por lo tanto, los beneficiarios de las regalías del anterior régimen eran los departamentos productores, los municipios o distritos productores y portuarios y el FNR. Cada beneficiario recibía un porcentaje de las regalías derivadas de la explotación de cada recurso natural. Los porcentajes de participación de los beneficiarios para cada tipo de recurso están definidos en los artículos 31 a 48 de la Ley 141, modificados por los artículos 20 a 22 y 27 a 29 de la Ley 756, así como por el artículo 3 de la Ley 1283. El monto de regalías aplicable al valor de la producción de cada recurso era variable, según lo previsto en los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 141; por lo tanto, el ingreso por concepto de regalías para cada beneficiario dependía del volumen de la producción, del precio base de liquidación, de la tasa representativa del mercado y del monto o porcentaje de regalía aplicable, establecida en la ley y en los contratos.

De los recursos asignados en el período 1994-2009, el 49% de las regalías correspondió a departamentos productores, el 23% a los municipios o distritos productores, el 7% a los municipios o distritos portuarios y el 21% al FNR (Echeverry, Alonso y García, 2011). Con las regalías directas se beneficiaron cerca de 795 entidades territoriales entre 1994 y 2011; sin embargo el 90% de los recursos asignados se dirigieron a 14 gobernaciones y 43 municipios productores o portuarios.

Por su parte, el 80% de los recursos girados durante el mismo período perteneció a municipios productores o portuarios y a las gobernaciones de los departamentos de Casanare (el 21,6%), Meta (el 14,8%), La Guajira (el 9,7%), Arauca (el 9,1%), Huila (el 8,2%),

Cuadro 1. Principales diez entidades receptoras de regalías directas, período 1994-2011

<i>Entidad</i>	<i>Monto en millones de pesos constantes de 2011</i>	<i>Porcentaje individual</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>
Gobernación de Casanare	6.783.711	15,2	15,2
Gobernación del Meta	4.721.074	10,6	25,9
Gobernación de Arauca	3.011.305	6,7	32,7
Gobernación de La Guajira	2.439.423	5,5	38,2
Gobernación del Huila	2.390.423	5,3	43,6
Gobernación de Santander	1.559.373	3,5	47,1
Gobernación de Cesar	1.544.869	3,4	50,6
Gobernación de Tolima	913.360	2,0	52,7
Municipio de Aguazul	885.947	2,0	54,7
Municipio de Arauca	716.458	1,6	56,2
Subtotal	24.965.920	56,2	56,2
Total regalías giradas 1994-2011	44.367.188	100,0	100,0

Fuente: Información del Departamento Nacional de Planeación. 2011.

Cesar (el 5,7%), Santander (el 5,7) y Córdoba (el 5,0%), en los cuales habita cerca del 17,4% de la población del país.

Por lo tanto, si los \$44,3 billones de regalías se hubieran distribuido entre todos los colombianos, la asignación habría sido de cerca de un millón de pesos por cada uno; sin embargo, si se distribuyeran los recursos destinados a esos departamentos entre su población, la asignación sería de 22 millones por habitante.

Las regalías tenían destinación específica, es decir, debían utilizarse en gastos definidos por el legislador. En el caso de las regalías directas, la Ley 1283 establecía que hasta tanto las entidades territoriales no alcanzaran las metas mínimas en los indicadores de las coberturas de salud (el 100%), educación (el 100%), agua potable

(el 91,5%), saneamiento básico (el 85,8%) y mortalidad infantil (el 1,6%), debían destinar forzosamente un porcentaje de los recursos distribuidos a proyectos de inversión que permitieran lograr dichas metas; en el caso de los departamentos ese porcentaje era del 60% y en el de los municipios y distritos era del 75%. Del porcentaje restante, los departamentos, distritos y municipios podían destinar hasta el 10% a la interventoría técnica de los proyectos financiados con regalías y el porcentaje sobrante (el 30% en los departamentos y el 15% en los municipios), a proyectos de inversión diferentes a los que impactaran las metas de las coberturas. Asimismo, la norma señalaba que del 90% de los recursos percibidos para inversión, las entidades territoriales debían destinar el 1% a nutrición y seguridad alimentaria.

Las reglas vigentes forzaban a las entidades territoriales, según los porcentajes señalados, a destinar las regalías a la financiación de proyectos que estuvieran contemplados en los planes de desarrollo, de acuerdo con las competencias legales previstas en la Ley 715 de 2001 y los usos y lineamientos de política fijados en la normatividad. Se excluía la financiación de gastos de funcionamiento, ya que según la Ley 617 de 2000 deben cubrirse con ingresos corrientes de libre destinación.

Dado que las regalías no son ingresos regulares, que se recauden de forma ordinaria, sino que su generación está ligada a la explotación del recurso natural no renovable, la doctrina de las entidades competentes restringía la financiación de gastos recurrentes. Sin embargo, diferentes leyes y decretos habilitaron el uso de las regalías para gastos sociales, como alimentación y transporte escolar, subsidios en agua potable y saneamiento básico y ampliación del régimen subsidiado.

En las regalías indirectas, las reglas que definían su destinación eran más profusas, dado que en las leyes 141 y 756 se observaban más de 50 “cajones”, todos con destinación para áreas, entidades o conceptos de gasto específicos. En el gráfico 3 se presenta la distribución de los recursos del FNR.

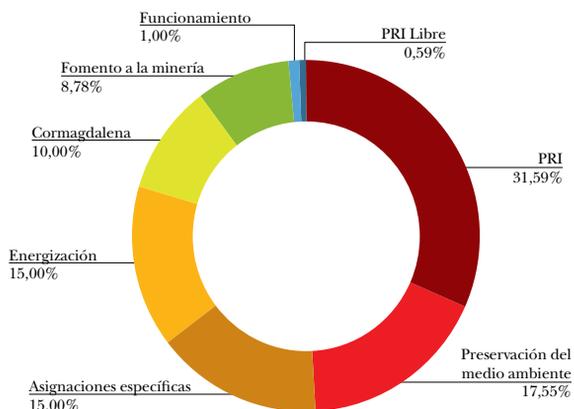


Gráfico 3. Destinación recursos del Fondo Nacional de Regalías

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Ley 141 de 1994.

PRI: Proyectos regionales de inversión.

Debe agregarse que, de acuerdo con el artículo 48 de la Ley 863 de 2003, de las regalías que correspondían a departamentos, distritos y municipios se descontaba previamente el 5% con destino al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), al cual también se destinaba el 50% de los recursos del FNR a título de inversión regional.

5.1.3 Institucionalidad: entidades, funciones y relaciones

La Ley 141 creó la Comisión Nacional de Regalías (CNR) como una unidad administrativa cuya función era controlar y vigilar la correcta utilización de las regalías y administrar los recursos del FNR. Sin embargo, por las deficiencias en su desempeño, el Gobierno nacional ordenó su liquidación en 2004 y trasladó las funciones al DNP.

La misma ley definió mecanismos para asegurar la correcta utilización de estos recursos. Entre ellos estaban las visitas de inspección, la contratación de interventorías financieras y administrativas,

la suspensión del giro de los recursos y la sustitución de la entidad ejecutora de los proyectos, cuando se demostrara irresponsabilidad o negligencia. Estos mecanismos se fortalecieron a partir de 2004, cuando el DNP asumió la interventoría administrativa y financiera de las inversiones financiadas con regalías directas e indirectas. Dicha función se consolidó con la declaratoria de importancia estratégica realizada mediante el Conpes 3627 de 2009 a la iniciativa *Seguimiento, vigilancia, control y evaluación para la correcta utilización de los recursos de regalías y compensaciones y a las asignaciones del Fondo Nacional de Regalías*, con lo que se mantuvo vigente el convenio suscrito con el PNUD (proyecto COL99/030), aliado estratégico que desde 1999 apoyaba a la extinta CNR en el cumplimiento de esta labor.

Cabe precisar que hasta 2008 el control y la vigilancia se adelantaron con apoyo del PNUD, mediante contratos suscritos con firmas interventoras. No obstante, los resultados de estas interventorías no fueron satisfactorios en cuanto a calidad, cobertura y oportunidad, pues, con frecuencia, los dictámenes recibidos no reflejaban la realidad de las entidades ejecutoras, no observaban todos los criterios normativos vigentes, no auditaban a todas las entidades priorizadas o revisaban solo una parte marginal de las inversiones y, generalmente, realizaban su labor con posterioridad a la entrega de las obras o servicios.

A partir de 2008 el DNP, también con el apoyo del PNUD, modificó la estrategia para realizar el control y la vigilancia; dividió el país en tres zonas y a cada una le asignó un grupo de interventores vinculados de manera directa, para que ejercieran la interventoría administrativa y financiera en tiempo real. Para consolidar dicha estrategia, el DNP estructuró sedes en las principales regiones receptoras de regalías, que le permitían conocer la problemática asociada a la ejecución de los recursos y visibilizar las eventuales irregularidades cometidas por las entidades ejecutoras de las inversiones así como las consecuencias de la fórmula prevista en la Ley 141 para la distribución de los recursos.

Además de la instancia encargada de efectuar el control y la vigilancia, el anterior régimen de regalías preveía otras entidades: el MME

definía la política nacional de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales e hidrocarburos y realizaba la liquidación por regalías de hidrocarburos; Ecopetrol S. A. administraba la exploración, la explotación, el transporte, el almacenamiento y la refinación, el procesamiento, la distribución y la comercialización de hidrocarburos y hasta 2004 recaudaba y giraba las regalías por hidrocarburos. A partir de ese año, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) administra las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación, recauda las regalías que correspondan al Estado por la explotación de estos y las gira a las entidades respectivas. Ingeominas era la entidad encargada de promover la exploración y explotación de los recursos mineros de la Nación y administrar la liquidación, el recaudo, la distribución y el giro de las regalías derivadas de estos recursos. Finalmente, el MHCP adelantaba el recaudo y la administración de los recursos del FNR.

5.1.4 Proceso de gestión

En materia de institucionalidad territorial, la norma no preveía ningún mecanismo o instancia específica a los que los departamentos y municipios debieran ajustarse para asegurar la adecuada ejecución de los recursos de regalías. De hecho, se suponía que las entidades territoriales observarían las normas sobre planeación, programación y ejecución de recursos, contratación y control aplicables en el ordenamiento jurídico colombiano, a las demás fuentes de financiación de que disponían. Por lo tanto, eran los alcaldes y gobernadores, con sus equipos de gobierno y los concejos municipales y asambleas departamentales, los responsables de definir, formular, viabilizar, aprobar, programar y ejecutar física y financieramente los proyectos de inversión financiables con regalías.

La Ley 141 establecía solo criterios generales en materia de distribución y destinación, pero la planeación y ejecución de los recursos, en el marco de proyectos de inversión, la realizaban las autoridades

departamentales y municipales, con sujeción a lo previsto en el artículo 287 de la Constitución Política, que señala que las entidades territoriales tienen autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

En materia de planeación, las entidades receptoras de regalías debían aplicar las definiciones de la Ley 152 de 1994, en cuanto a procedimientos y mecanismos para elaborar, aprobar, ejecutar, dar seguimiento, evaluar y controlar los planes de desarrollo en los que las regalías eran una fuente de financiación adicional del plan de inversiones y, conforme a la Ley 141, estos planes debían contener los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con regalías. Según las normas de planeación y presupuesto, el proyecto era la unidad básica para la asignación de recursos, no solo de regalías sino de todos los recursos de inversión de la Nación y de las entidades territoriales.

Desde la institucionalidad formal, tanto los proyectos de inversión como los diferentes instrumentos y mecanismos asociados (plan de inversiones, plan operativo anual y Banco de Programas y Proyectos de Inversión) tienen un papel fundamental, ya que según el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional no es viable ejecutar inversiones que no formen parte de proyectos debidamente evaluados y registrados en el banco de programas y proyectos.

En ese contexto de planeación formal, el procedimiento previsto establecía que las entidades territoriales debían formular proyectos, evaluarlos para seleccionar la mejor alternativa tendiente a solucionar una necesidad priorizada, registrarlos en el banco de programas y proyectos de la entidad, incorporarlos en el respectivo presupuesto de inversión, previa aprobación de la corporación administrativa de elección popular, contratarlos conforme al estatuto de contratación pública y ejecutarlos física y financieramente, de acuerdo con el cronograma contenido en el proyecto. Dicho procedimiento debía adelantarse en el marco del plan de desarrollo previamente elaborado por la entidad territorial, articulado con los niveles departamental y nacional, para lograr mejores resultados, evitando la duplicidad de

esfuerzos y recursos. En la estructuración de los proyectos las entidades debían considerar la destinación de los recursos.

Asimismo, los proyectos se debían contratar mediante procesos de selección objetiva que permitieran escoger la propuesta más favorable a la entidad, bajo los principios de transparencia, economía y responsabilidad.

5.1.5 Resultados: capacidades, prioridades e indicadores

Conforme a las evaluaciones realizadas, especialmente por el DNP y los organismos de control, el régimen de regalías de la Ley 141 presentó una serie de falencias en su diseño e implementación, que impidieron que los ingresos percibidos por concepto de regalías y compensaciones por los departamentos y municipios se tradujeran en mejores condiciones de desarrollo local y regional. Tales falencias pueden resumirse como problemas relacionados con la equidad, la eficiencia y la transparencia (Echeverry, Alonso y García, 2011).

La necesidad de modificar dicho régimen se identificó desde 2002, cuando los análisis del DNP y de algunos académicos evidenciaron: 1) atomización del gasto financiado con regalías, que se destinaba a gran cantidad de proyectos de poco alcance, 2) incertidumbre en la sostenibilidad y continuidad de los proyectos, 3) incumplimiento de los montos dirigidos a cumplir las metas de cobertura (entre 2003 y 2005, los departamentos solo invirtieron el 40%, cuando debían invertir el 60% y los municipios el 36%, cuando debían invertir el 75%) y 4) decrecimiento del recaudo tributario frente al incremento de las regalías en las entidades mayores receptoras (DNP, 2005).

Zapata (2010) reseña que en 2009 el Banco Mundial, refiriéndose a las regalías directas, señaló que la explotación de los recursos naturales no renovables hacía que muchos departamentos tuvieran una bonanza fiscal que no guardaba relación ni con el ritmo del gasto público ni con el tamaño de la economía regional. Asimismo, planteó que la distribución de las regalías iba en contravía del objeto de las

transferencias, pues concentraba los recursos en pocas entidades y dejaba por fuera un número importante de gobiernos subnacionales; esta concentración se traducía en ineficacia del gasto financiado con ellas e incentivaba la corrupción y el desgreño administrativo.

El trabajo “Las regalías en Colombia. Diseño, evolución e impacto” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2010) concluyó, entre otros aspectos, lo siguiente:

1. El diseño constitucional de las regalías no se acomodó a las transformaciones del esquema de transferencias ni a los ajustes de las competencias y los mecanismos de control.
2. Los recursos se distribuían considerando apenas el lugar de explotación, y aunque debían retornar a las regiones como contraprestación por las externalidades negativas generadas por la explotación, su distribución no era consistente con los costos en que ellas incurrían.
3. Derivado de la fórmula de asignación de los recursos, el flujo de estos no era coherente con los ingresos disponibles para el funcionamiento de la entidad, lo que afectaba la capacidad para garantizar la correcta ejecución de las inversiones.
4. La asignación de las regalías no estaba articulada con el SGP, lo que generaba ineficiencia en el gasto, pues ambas fuentes estaban dirigidas a lo mismo.
5. Como la destinación de las regalías estaba determinada por porcentajes fijos y uniformes, la priorización del gasto por las entidades territoriales era restringida. Los criterios de destinación de las regalías generaban problemas de asignación ineficiente, desarticulación de fuentes de financiación y baja autonomía.
6. En cuanto al impacto, dicho trabajo señala que “un \$1 vía SGP es once veces más eficiente en aumentar la matrícula que \$1 vía regalías”, en el caso de “salud, medido a través de la afiliación, el efecto del SGP es 26 veces más eficiente que

los recursos propios y 21 veces más frente a las regalías en el agregado general”, con lo que concluye que “el problema de las regalías en términos sociales es que los recursos, en una proporción importante, se están desperdiciando pues están siendo usados de manera ineficiente”, ya que su cuantía no tiene relación con el tamaño de la población ni con las necesidades básicas insatisfechas.

7. El diseño constitucional permitió que los recursos se concentraran en un número pequeño de entidades territoriales, sin embargo ninguna de ellas logró la certificación en el cumplimiento de las metas de cobertura mínimas previstas por la norma.
8. La concentración de los recursos generó un alto grado de dependencia de las regalías y una disminución del esfuerzo fiscal.
9. La ejecución de los recursos de regalías registra casos de utilización indebida e irregularidades contractuales; su control se centró en el uso de los recursos y no en su impacto, debido a que la auditoría se dirigió a contratos y no a proyectos de inversión.

Por su parte, Rojas y Forero (2011) coinciden en que el régimen de regalías es inequitativo, el uso de estos recursos tuvo bajo impacto y la débil institucionalidad de las entidades territoriales condujo a un manejo poco transparente de aquellos.

Finalmente, Economía Urbana y el Centro Internacional de Consultoría, en el marco de un contrato suscrito con el DNP (2012), señalaron que para el período 1993-2005 las regalías directas no fueron un factor diferencial que generara impactos positivos y sistemáticos sobre los principales indicadores socioeconómicos de los municipios receptores, lo que se explica por la baja capacidad institucional (planta de personal insuficiente, funcionarios con bajos ingresos y poca experiencia técnica), el crecimiento demográfico desbordado y la inestabilidad política.

Los estudios citados corroboran que el anterior régimen de regalías tenía problemas de equidad, eficiencia, eficacia y cumplimiento de normas y corrupción. En cuanto a lo primero, en el cuadro 1 se evidencia la concentración de los recursos: el 80% de los recursos girados durante el período 1994-2011 llegó a ocho departamentos, que tenían el 17,4% de la población del país.

En segundo lugar, la fórmula de distribución preveía que los recursos se destinaran al cumplimiento de metas de cobertura mínimas en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Sin embargo, ninguna de las entidades receptoras de regalías logró la certificación de todas las metas, lo que era alarmante pues, además de que concentraban las regalías, también habían recibido recursos de transferencias.

Finalmente, en materia de cumplimiento de normas y corrupción, entre 2005 y 2010 el DNP reportó a organismos de control más de 21 mil presuntas irregularidades en la ejecución de las regalías, asociadas principalmente a faltas en la contratación, deficiencias en la planeación y estructuración de proyectos, incumplimiento de los criterios y requisitos previstos en la ley de regalías y manejo inadecuado del presupuesto. Además, en ejercicio de la labor de control y vigilancia, en el período 2004-2011 se ordenaron 714 suspensiones en el giro de las regalías (Echeverry, Alonso y García, 2011, p. 36).

Si a estas deficiencias se agregan las consideraciones de quienes señalaban que en Colombia se presentaría un auge minero energético, se reforzaba la necesidad de realizar una reforma a las regalías que garantizara el uso eficiente y transparente de los recursos, así como un mecanismo que blindara la economía de los efectos de dicha bonanza.

A esto se refieren, entre otros, Rojas y Forero (2011), Perry y Olivera (2012), y, particularmente el Comité Técnico Interinstitucional conformado para la adopción de una regla fiscal para Colombia:

Las previsiones del sector minero-energético para el mediano plazo contemplan nuevos proyectos de generación en gas, energía eléctrica e hidrocarburos, así como la expansión en otros sectores como el de

níquel, oro, cobre, polimetálicos, carbón e interconexión eléctrica con otros países (Panamá, República Dominicana y Puerto Rico). De acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía, se estima que la inversión en el sector petrolero ascienda a US\$54.000 millones entre 2008 y 2015, y a US\$8.000 millones para el caso de otros productos mineros. El ahorro macroeconómico que el Gobierno Nacional logre en cumplimiento de la regla fiscal, deberá contribuir a moderar las presiones a la apreciación del peso, y con ello ayudar a prevenir el peligro de generar distorsiones que conduzcan a un fenómeno del tipo de “enfermedad holandesa”. (Comité Técnico Interinstitucional, 2010, p. 60)

El auge del sector minero-energético se evidenció a partir de 2009, cuando representó un 5,3% del PIB y generó cerca del 51% de las exportaciones del país. De allí que se previera que con su crecimiento se aumentarían los ingresos fiscales asociados, esto es, los pagos del impuesto de renta, los dividendos que le gira Ecopetrol a la Nación y las regalías. Por esta razón, una de las recomendaciones del citado comité fue reformar el esquema vigente de regalías, para evitar que los nuevos recursos fueran afectados por las fallas ya demostradas del sistema anterior y evitar consecuencias negativas sobre el crecimiento económico.

5.2 EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS: PRINCIPIOS, CARACTERÍSTICAS Y DISEÑO INSTITUCIONAL

El Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012 buscaron dar respuesta a estos problemas y deficiencias. Con ellos se creó el Sistema General de Regalías (SGR), conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones, que pretende crear condiciones de equidad regional en la distribución de los recursos; promover el desarrollo y la competitividad de las entidades territoriales; priorizar

recursos hacia la población más pobre contribuyendo a la equidad social; propiciar la inclusión, la equidad, la participación y el desarrollo integral de los grupos étnicos; incentivar la inversión en la restauración social, económica y ambiental de los territorios donde se desarrolle la exploración y explotación de recursos naturales no renovables y propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno (artículo 2, Ley 1530 de 2012).

5.2.1 Normatividad

El acto legislativo que creó el Sistema General de Regalías (SGR) reformó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y fue desarrollado por la Ley 1530, reglamentada por el Gobierno nacional, entre otros con los decretos 1073, 1075, 1076, 1541, 1949 y 2642 de 2012 y 414, 905 y 1252 de 2013. Por su parte, la Comisión Rectora del SGR, instancia creada con la reforma, había expedido a abril de 2013 catorce acuerdos relacionados con regionalización, órganos colegiados de administración y decisión (OCAD), secretarías técnicas, administración de los recursos de funcionamiento del SGR y lineamientos y requisitos para formulación, presentación, verificación, viabilización, priorización, aprobación, ajuste, cofinanciación y ejecución de proyectos de inversión.

El referido acto ya ha sido sometido a estudio de la Corte Constitucional, que lo declaró exequible toda vez que para dicha corporación este: 1) “no es una medida legislativa que en sí misma conlleve una afectación directa, específica y particular de los pueblos indígenas o las comunidades afrodescendientes del país” (Corte Constitucional, sentencia C-317/12) y por lo tanto no tenía que ser objeto de consulta previa; 2) “no desvirtúa el núcleo esencial de la descentralización y autonomía territorial, en la medida que solamente efectúa ajustes en materia de administración, destinación y control de las regalías, con el fin de desarrollar de manera efectiva los principios y postulados consagrados en la Constitución”, razones por las que el Congreso de

la República no excedió sus límites, pues “es claro que el objetivo del acto legislativo se centra en la redistribución de los recursos” (Corte Constitucional, Sentencia C-010/12), y 3) “no se configuraron vicios de procedimiento...” (Corte Constitucional, comunicado de prensa No. 10, 6 de marzo de 2013, Sentencia C-106).

De acuerdo con lo anterior, la reforma al régimen de regalías es ante todo un ajuste al reparto y la destinación de los recursos y a los mecanismos de administración, seguimiento y control, y no implica cambios en la liquidación ni en los porcentajes de participación de regalías establecidos en la Ley 141 de 1994.

De igual manera, la reforma mantiene, según la sentencia C-010 de la Corte Constitucional, los siguientes aspectos: 1) la propiedad de las regalías en cabeza del Estado y el derecho de participación a las mismas por las entidades territoriales en general y de las productoras y portuarias en particular; 2) la naturaleza de las regalías, como contraprestación económica que el particular debe pagar a favor del Estado por el derecho a explotar un recurso natural no renovable, que pretende compensar el agotamiento del capital natural, y 3) el carácter de fuente exógena de financiamiento de las regalías para las entidades territoriales.

Para la Corte, la reforma no implica: 1) la desfinanciación integral de las entidades territoriales, dado que el acto legislativo solo determina una redistribución de las regalías; 2) la centralización de los recursos, ya que su nuevo reparto y destinación privilegia a las entidades territoriales; 3) la alteración de las fuentes endógenas de las entidades territoriales ni tampoco la prioridad del gasto público social, y 4) la afectación desproporcionada a las entidades territoriales productoras y portuarias ya que las regalías no son su única fuente de financiación. Teniendo en cuenta estos elementos, a continuación se detallan algunos aspectos de la reforma, siguiendo las preguntas y los objetivos del trabajo.

5.2.2 Distribución, destinación y beneficiarios de las regalías

Según el acto legislativo, los recursos del SGR se deben destinar al financiamiento de proyectos de inversión de impacto regional y local para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; a proyectos de ciencia, tecnología e innovación; al ahorro para el pasivo pensional; a la generación de ahorro público; a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y la cartografía geológica del subsuelo; al funcionamiento del SGR y al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías (SMSCE).

Para cumplir con las nuevas destinaciones, el acto legislativo creó los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTEI), de Desarrollo Regional (FDR), de Compensación Regional (FCR) y de Ahorro y Estabilización (FAE). Se definieron asignaciones directas para las entidades en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como para los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Los porcentajes de distribución del SGR se presentan en el gráfico 4.

Teniendo en cuenta el Plan de Recursos para el período 2013-2022, que forma parte del Sistema Presupuestal del SGR e incluye una proyección de las fuentes de financiamiento (artículos 60 y 72, Ley 1530 de 2012), el recaudo estimado es de cerca de \$98 billones; de estos, el 61,4% se destina a inversión (fondos y asignaciones directas), el 33,6% al ahorro (ahorro público y pasivo pensional territorial) y el 5% al funcionamiento de los órganos del SGR.

Del total de recursos estimados, el 12% se destina a las asignaciones directas, porcentaje que podría aumentar al 16% para garantizar el mínimo previsto en el acto legislativo para las entidades productoras. Asimismo, del total de los recursos proyectados, cerca del 74%, es decir, \$73 billones se asignan a los departamentos y a Bogotá; mientras que a los otros municipios se asigna cerca del 20%. El 6% restante

corresponde a los demás beneficiarios, a saber: las corporaciones autónomas regionales (CAR) y los órganos encargados de la fiscalización, el conocimiento y la cartografía geológica del subsuelo y del funcionamiento del SMSCE y del SGR, o sea el MME, el DNP, el MHCP, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), los OCAD y la CGR.

Los recursos de inversión se destinan a la financiación y estructuración de los proyectos, incluyendo su operación y mantenimiento. Asimismo, la norma señala que los proyectos susceptibles de financiarse con regalías deben satisfacer condiciones de pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto, articulación y buen gobierno, y fija criterios de priorización que la instancia competente debe considerar en el proceso decisorio.

Los criterios utilizados en el reparto de los recursos son los siguientes:

Fondo de Desarrollo Regional/ Fondo de Compensación Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Población • Índice de necesidades básicas insatisfechas • Tasa de desempleo
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Se distribuye entre los departamentos en la misma proporción en que participen en la suma de los recursos del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Regional.
Fondo de Ahorro y Estabilización	<ul style="list-style-type: none"> • Se distribuye entre los departamentos en la misma proporción en que participen en los demás recursos del SGR.
Ahorro pensional territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Se distribuye mediante cupos para departamentos y municipios que tengan pasivo pensional, considerando los criterios de población y necesidades básicas insatisfechas.
Impacto local del Fondo de Compensación Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Se distribuye mediante cupos municipales: el 30% de los recursos a los municipios con NBI superior al 35% y el 10% restante a los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categorías que no reciban recursos del 30%

Esquema 1. Criterios de distribución de los recursos

Fuente: Ley 1530 de 2012.

Los recursos del componente de impacto local del FCR representan cerca del 9,5% de los ingresos estimados en el Plan de Recursos 2013-2022. Para el bienio 2013-2014 este componente beneficia a 1044 municipios (cerca del 95% del total de municipios de país), con asignaciones que oscilan entre \$82 y \$35 mil millones, según la Ley 1606 de 2012 que definió el presupuesto del SGR para este período.

Puede apreciarse así que el nuevo sistema implica una transformación frente al anterior, en cuanto a distribución, destinación y beneficiarios de los recursos, no solo porque la participación de las entidades productoras o portuarias disminuyó sustancialmente, al pasar de cerca del 80% al 12% de los recursos, sino porque además de los fondos de inversión, el ahorro de los recursos excedentarios, que según la exposición de motivos de la reforma se generarían por la expansión del sector minero-energético, se convirtió en prioridad del Gobierno. Este ahorro no solo contribuiría a moderar los efectos de esa expansión sobre la estabilidad macroeconómica, sino a asegurar la sostenibilidad del gasto público regional, amortiguando las posteriores caídas del ingreso (Echeverry, Alonso y García, 2011).

Además, la reforma privilegió a los departamentos en el reparto de los recursos, lo que tiene ventajas y desventajas. Las primeras, asociadas con los beneficios que para el desarrollo regional tiene el contar con una fuente adicional de recursos para financiar proyectos con incidencia en varios departamentos o en un conjunto de municipios (artículo 155, Ley 1530 de 2012), alrededor de los cuales se generan dinámicas de integración, coordinación y planeación, que podrían potencializar los esquemas asociativos previstos en la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011). Siguiendo a Coraggio (1999), la reforma abrió la posibilidad de concertar las acciones de múltiples actores en una dirección acordada, guiada por una instancia regional revitalizada –los departamentos–, capaz de superar la desarticulación y la fragmentación proyectadas por una visión puramente local.

Si se observa con García y Revelo (2011) que en la gestión descentralizada de recursos aún desempeñan un papel importante

el clientelismo, el conflicto armado y la precariedad institucional, se aprecia una desventaja importante: el rol de los departamentos, al igual que el de los municipios, podría verse limitado por el cortoplacismo de las políticas, el oportunismo electoral y su debilidad institucional, lo que afectaría el objetivo de equidad que promueve la reforma.

Además de redistribuir la participación de las regalías, el SGR flexibilizó su destinación, toda vez que eliminó los porcentajes fijos y uniformes que el anterior régimen establecía para la inversión de las entidades territoriales. Aunque el proyecto de inversión sigue siendo el instrumento para la ejecución de los recursos, está ajustado a unos criterios que, de cumplirse, evitarían las obras innecesarias, sobredimensionadas, inviables e inconclusas que caracterizaron el régimen anterior.

5.2.3 Institucionalidad: entidades, funciones y relaciones

El SGR también ajustó la institucionalidad vigente. En primer lugar, creó los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD), encargados de definir los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con los recursos del sistema, así como de evaluar, priorizar, viabilizar y aprobar la conveniencia y oportunidad de financiarlos y de designar la entidad pública encargada de su ejecución (artículo 6, Ley 1530 de 2012). Para adelantar esta labor, los OCAD pueden apoyarse en el dictamen de personas con reconocida trayectoria e idoneidad, así como en comités consultivos. Los OCAD cuentan además con una secretaría técnica, encargada de proporcionarles la infraestructura logística, técnica y humana requerida, y de emitir la certificación del cumplimiento de los requisitos previos al inicio de la etapa contractual, así como de los requisitos de ejecución de los proyectos, según lo previsto en los acuerdos 13 y 14 de la Comisión Rectora.

La composición de los OCAD según el fondo de inversión se presenta en el esquema 2:

Fondo de Desarrollo Regional/Fondo de Compensación Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Cuatro ministros o sus delegados, un representante del DNP, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes. Asisten en calidad de invitados permanentes cuatro congresistas. La secretaría técnica es ejercida por la Secretaría de Planeación de un departamento que forme parte del órgano
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Tres ministros o sus delegados, un representante del DNP y un representante de Colciencias; seis representantes de universidades: cuatro públicas y dos privadas, y un gobernador por cada instancia de planeación regional que se conforme. Colciencias ejerce la secretaría técnica
Asignaciones directas departamentales	<ul style="list-style-type: none"> • Dos ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado y el 10% de los alcaldes. La secretaría técnica es ejercida por la Secretaría de Planeación de la entidad
Asignaciones directas municipales y proyectos de impacto local del FCR	<ul style="list-style-type: none"> • Un delegado del Gobierno nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde. La secretaría técnica es ejercida por la Secretaría de Planeación de la entidad

Esquema 2. Composición de los OCAD

Fuente: Ley 1530 de 2012.

En los OCAD el número de votos es máximo de tres, uno por cada nivel de gobierno, y las decisiones se adoptan con un mínimo de dos votos favorables. En virtud del artículo 31 de la Ley 1606, la aprobación y designación de la entidad ejecutora de los proyectos susceptibles de ser financiados con el FDR y los componentes de impacto regional del FCR (el 60%) y del FCTEI, debía siempre contar con el voto positivo del Gobierno nacional; sin embargo dicha disposición fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-624 de 2013, porque vulneraba los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales.

Con los OCAD, las autoridades departamentales y municipales disminuyeron la autonomía de la que antes disponían para definir, aprobar, viabilizar y aprobar proyectos de inversión; en adelante, es función compartida y desarrollada por los tres niveles de gobierno.

En segundo lugar, la reglamentación del SGR creó algunas instancias con las funciones que se sintetizan en el esquema 3.

Del SGR forman parte el SMSCE, conjunto de actores, normas, procedimientos y actividades que velan por el uso eficiente y eficaz de los recursos. Actúa de manera selectiva, con énfasis en acciones preventivas, y se enmarca en los principios del buen gobierno. Con tal fin, desarrolla procesos de recolección, consolidación, verificación y

Comisión rectora	<ul style="list-style-type: none"> • Dictar la política general del SGR. • Emitir concepto sobre el proyecto de presupuesto del SGR. • Definir directrices generales, procesos, procedimientos, metodologías y criterios de funcionamiento. • Analizar informes de evaluación del SGR. • Administrar el sistema de información del SGR.
Ministerio de Minas y Energía	<ul style="list-style-type: none"> • Suministrar las proyecciones del ingresos del SGR para elaborar el Plan de Recursos. • Determinar las asignaciones directas entre los beneficiarios. • Fiscalizar la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables. • Adelantar las actividades de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar, asignar, administrar y girar los recursos entre los beneficiarios, destinatarios y administradores del SGR. • Fomentar el proyecto de presupuesto del SGR para concepto de la Comisión Rectora y presentarlo en conjunto con el MME ante el Congreso de la República para su aprobación. • Elaborar los estados financieros del SGR.
Departamento Nacional de Planeación	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercer la secretaría técnica de la Comisión Rectora. • Proponer la metodología de evaluación y seguimiento de los proyectos a financiar con el FDR y el FCR. • Verificar que dichos proyectos cumplan con los requisitos para la aprobación de los OCAD. • Administrar el SMSCE. • Calcular e informar al MHCP la distribución de los recursos del SGR entre los fondos y beneficiarios. • Administrar el banco de proyectos del SGR.
Colciencias	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer a la Comisión Rectora la metodología de evaluación y seguimiento de los proyectos por financiar con los recursos del FCTEL. • Verificar que los proyectos cumplan con los requisitos para la aprobación de los OCAD.

Esquema 3. Instancias y funciones del SGR

Fuente: Ley 1530 de 2012.

análisis de información, imposición de medidas de control y retroalimentación de los resultados de las inversiones ejecutadas con recursos del SGR. El Gobierno nacional expidió el Decreto 414, que reglamentó dicho sistema, precisando que sus funciones son de naturaleza administrativa. Con esta nueva definición, se replantea el esquema de vigilancia y control que existía bajo la Ley 141 de 1994.

Como puede observarse, la reforma al régimen de regalías creó una institucionalidad orientada a mejorar la viabilización, aprobación y priorización, de manera conjunta, de proyectos que en el régimen anterior, para las regalías directas eran competencia de los alcaldes y gobernadores con los concejos municipales y las asambleas departamentales.

5.2.4 Proceso de gestión

El SGR también introdujo novedades en el proceso de gestión. En materia de planeación, habilitó a la Comisión Rectora y al DNP para que adoptaran, con carácter obligatorio, los lineamientos, las metodologías y los requisitos para la formulación, presentación, viabilización, aprobación y ejecución de los proyectos de inversión financiables con recursos de regalías.

Asimismo, adoptó un sistema presupuestal propio, integrado por: 1) el plan de recursos previamente señalado, 2) el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, en el que se incluyen los proyectos que se presentan para ser financiados con recursos del sistema, y 3) el presupuesto del SGR—compuesto por un presupuesto bienal de ingresos, un presupuesto bienal de gastos y unas disposiciones generales—que es aprobado cada dos años por el Congreso de la República. Con este sistema presupuestal, los concejos municipales y las asambleas departamentales perdieron la función que antaño tenían de aprobar la programación presupuestal de los recursos de regalías directas. Ahora, el alcalde o gobernador, una vez aprobado el proyecto por el

OCAD y previamente a su ejecución, incorpora las asignaciones directas mediante decreto al presupuesto de la entidad territorial, trámite que antes se surtía con la corporación de elección popular.

En materia de ejecución presupuestal, la Ley 1530 define que tratándose de contratos o convenios, los compromisos presupuestales se ejecutan con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago (artículo 93). El artículo 17 de la Ley 1606 señala que la Secretaría Técnica del respectivo OCAD autoriza al ejecutor a solicitar el giro de los recursos al MHCP, previa certificación de los requisitos de ejecución, de acuerdo con la disponibilidad de caja y el cronograma de flujos definido.

Este procedimiento presupuestal es importante, porque si bien los OCAD deben consultar la disponibilidad de recursos al momento de aprobar los proyectos, si estos se ejecutaran rápidamente, las entidades territoriales no podrían honrar los compromisos de pago a los contratistas, ya que por la naturaleza misma de las regalías, los ingresos que se generan siguen el ritmo de la explotación de los recursos y su recaudo no es permanente ni cierto. Además, las normas de contratación pública no se han alineado con las del SGR, el cual solo previó que los OCAD puedan designar la entidad ejecutora (excepto en asignaciones específicas y directas donde el ejecutor es la propia entidad territorial).

5.2.5 Resultados: capacidades, prioridades e indicadores

El tiempo de implementación del SGR es muy corto, y señalar resultados es prematuro. Sin embargo, el Gobierno nacional afirma que la redistribución de los recursos y su ejecución dan crecimiento y bienestar, promueven la competitividad regional (DNP, Boletín de prensa, 23 de febrero de 2012) y reactivan la industria (DNP, Boletín de prensa, 2 de abril de 2013).

A partir de los balances realizados por el DNP y la CGR en la Comisión IV de la Cámara de Representantes el 15 de abril de 2013, se destacan los siguientes aspectos:

1. La CGR señaló que la ejecución efectiva de los recursos del SGR ha sido del 5% y alertó sobre la fragmentación, el poco impacto de los proyectos aprobados y la inobservancia de las necesidades, especificidades y vocación de cada entidad territorial (CGR, Boletín de prensa, 15 de abril de 2013). Esto evidenciaría el incumplimiento de las expectativas con respecto a las características esperadas de los proyectos financiados.
2. En contraste, el DNP destacó la instalación de los OCAD del FCTEI, de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena y de los de 1025 municipios, 32 departamentos y 6 regiones. Señaló además que dichos órganos han aprobado 2150 proyectos por valor de \$6,3 billones, que se concentran en los sectores de transporte, agua potable y saneamiento básico y educación (el 58,5%) (DNP, 2013). Resulta interesante señalar que para el bienio 2013-2014, el DNP convocó a las entidades territoriales y a los OCAD para que aprobaran los proyectos antes del 30 de junio de este año (DNP, Boletín de prensa, 2 de abril de 2012), por lo que pareciera que la prioridad es aprobar el mayor número posible de proyectos, para así desvirtuar a quienes plantean que la implementación del SGR ha tomado más tiempo del previsto, sin ejecución efectiva de recursos.
3. Finalmente, el DNP ha venido sosteniendo que el SGR es un instrumento que materializa la equidad, ya que la desigualdad entre regiones disminuyó para 2012, al permitir que el índice Gini de la distribución de dichos recursos entre los municipios pasara de 0,92 a 0,39 (DNP, Boletín de prensa, 26 de septiembre de 2012).

Al contrastar los elementos expuestos en este capítulo (numerales 5.1 y 5.2), se evidencian las diferencias y semejanzas entre el régimen anterior de regalías y el SGR. Dentro de las diferencias relevantes, además de las relacionadas con la distribución de los recursos y la aprobación de los proyectos por los OCAD, se encuentra el diseño del sistema, que constituye una novedad frente al régimen anterior, dado que define objetivos, asignaciones, actores y procedimientos, en función de los cuales se podrá evaluar el cumplimiento de los fines de la reforma. Con la Ley 141 existían disposiciones, algunas dispersas o contradictorias, para determinados temas –por ejemplo, en materia de destinación de los recursos–, razón por la cual la evaluación se tornaba dispendiosa, por no decir imposible. El nuevo régimen, concebido como sistema, se enmarca dentro del enfoque económico propuesto por Montecinos (2005), dado que la reforma mantiene la premisa de que las entidades territoriales deben participar de los ingresos de las regalías y revitaliza el rol que tienen los gobiernos subnacionales en la promoción del desarrollo mediante proyectos de inversión debidamente estructurados; elementos que se podrán utilizar en el futuro para evaluar los resultados del nuevo sistema.

Ahora bien, aunque hay quienes plantean que la reforma limita la autonomía de las entidades territoriales, especialmente por el papel que tiene el Gobierno nacional en la aprobación de los proyectos, se debe rescatar que el SGR también la amplía, dado que suprime los porcentajes y las restricciones sectoriales del anterior régimen, permitiendo así que las autoridades públicas de manera coordinada prioricen las iniciativas. Sin embargo, la posibilidad de financiar cualquier proyecto que cumpla las condiciones previstas en la ley, aunque es coherente con los principios del enfoque económico del regionalismo, no es del todo razonable frente a la situación de algunas entidades que sin tener infraestructura básica pueden asignar las regalías a otros sectores menos prioritarios.

En el cuadro 2 se presenta un paralelo entre los dos regímenes, con el objetivo de que se observen las diferencias y semejanzas, según las variables planteadas en la metodología.

Cuadro 2. Paralelo entre regímenes de regalías

Variable	Régimen anterior	Sistema General de Regalías
Normatividad	Artículos 360 y 361 de la Constitución Política. Ley 141 de 1994.	Acto Legislativo 05 de 2011. Ley 1530 de 2012.
	<ul style="list-style-type: none"> - Naturaleza de regalías: contraprestación económica que se paga a favor del Estado, por el derecho a explotar un recurso natural no renovable. - Propiedad de regalías: Estado colombiano, no del Gobierno nacional ni de las entidades territoriales. - Las entidades territoriales en cuya jurisdicción se realiza explotación o transporte tienen derecho de participación. - Fuente exógena de financiamiento para las entidades territoriales. - La liquidación y los porcentajes de participación de regalías se mantienen. 	
Distribución	<ul style="list-style-type: none"> - Regalías directas (para entidades productoras y portuarias) e indirectas (para el resto de entidades mediante el FNR), con participación del 79% y el 21% respectivamente, en el período 1994-2011. - La distribución depende principalmente del volumen de la producción. - El 80% de las regalías directas es de Casanare, Meta, La Guajira, Arauca, Huila, Cesar, Santander y Córdoba, en donde habita el 17,4% de la población del país. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema General de Regalías único. La distribución se realiza principalmente con las variables población e índice de necesidades básicas insatisfechas. - Distribución prevista: <ul style="list-style-type: none"> - Ahorro pensional: el 10%; Fondo Ciencia, Tecnología e Innovación: el 10%; y Fondo Ahorro y Estabilización Regional: máximo el 30%. El porcentaje restante para inversión, es decir, asignaciones directas y Fondos de Compensación y Desarrollo Regional. - Del total de recursos, el 2% para funcionamiento del SGR; el 1% para SMSCE y el 0,5% para municipios ribereños del río Magdalena. - De lo proyectado entre 2013 y 2022: el 74% para departamentos y Bogotá; el 20% para municipios y el 6% restante para los demás beneficiarios. - La asignación de las entidades productoras o portuarias es de aproximadamente el 12% de los recursos para el período 2013-2022.
Destinación	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos con destinación específica. No se financian gastos de funcionamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos con destinación específica. No se financian gastos de funcionamiento.

<i>Variable</i>	<i>Régimen anterior</i>	<i>Sistema General de Regalías</i>
Destinación	<ul style="list-style-type: none"> - R. directas: departamentos y municipios deben destinar entre el 60 y el 75% de los recursos a proyectos que impacten metas de cobertura en salud, educación, agua potable y saneamiento básico y mortalidad infantil; máximo el 10% a interventoría técnica y el porcentaje restante para libre inversión. Del 90% destinado a inversión, el 1% se debe orientar a seguridad alimentaria y nutricional. - R. indirectas: promoción de la minería, preservación del ambiente y proyectos regionales de inversión, con más de 50 “cajones”, con destinación para áreas, entidades o conceptos de gasto específicos. - Regalías directas e indirectas también se destinaban al Fonpet. 	<ul style="list-style-type: none"> - No establece porcentajes para realizar la inversión. - Énfasis en proyectos de impacto regional. <p>Se financian:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proyectos de inversión y su estructuración. - Proyectos de ciencia, tecnología e innovación. - Ahorro para el pasivo pensional. - Ahorro público. - Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo. - Funcionamiento del SGR y del SMSCE.
Beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> - R. directas: Departamentos, distritos y municipios en cuya jurisdicción se realiza la explotación del recurso. - Corporaciones autónomas regionales - R. indirectas: Fondo Nacional de Regalías 	<ul style="list-style-type: none"> - Departamentos, distritos y municipios en cuya jurisdicción se realiza la explotación del recurso. - Mediante los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTEI), de Desarrollo Regional (FDR), de Compensación Regional (FCR), de Ahorro y Estabilización (FAE) y el Fonpet todas las entidades territoriales. - Corporaciones autónomas regionales.
Entidades, funciones y relaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Alcaldes y gobernadores, con sus equipos de gobierno y los concejos municipales y asambleas departamentales, responsables de definir, formular, viabilizar, aprobar, programar y ejecutar física y financieramente los proyectos de inversión financiables con regalías. 	<ul style="list-style-type: none"> - OCAD encargados de definir los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con los recursos del Sistema, así como de evaluar, priorizar, viabilizar y aprobar la conveniencia y oportunidad de financiarlos y de designar la entidad pública encargada de su ejecución. Cuentan con secretarías técnicas y se apoyan en comités consultivos.

Continúa

Variable	<i>Régimen anterior</i>	<i>Sistema General de Regalías</i>
Entidades, funciones y relaciones	<ul style="list-style-type: none"> - El Departamento Nacional de Planeación desde 2004 realizó control y vigilancia a la ejecución de regalías, mediante la interventoría administrativa y financiera. Antes de 2004, era competencia de la Comisión Nacional de Regalías. Se puso de relieve la ejecución de los recursos, más que sus resultados. - Interventían el MME, Ecopetrol, ANH, Ingeominas y MHCP. 	<ul style="list-style-type: none"> - SMSCE que vela por el uso eficiente y eficaz de los recursos. Actúa de manera selectiva, con énfasis en acciones preventivas y se enmarca en los principios del buen gobierno. - Órganos del SGR: la Comisión Rectora (dicta la política general), el DNP (propone metodologías, verifica requisitos, ejerce la secretaría técnica de la Comisión Rectora y administra el SMSCE), los ministerios de Hacienda y Crédito Público (giran recursos y preparan presupuesto bienal) y de Minas y Energía, así como sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías (preparan proyecciones, fiscalizan exploración y explotación) y Colciencias (propone metodologías y ejerce secretaría técnica del OCAD). - Sistema presupuestal propio: plan de recursos, Banco de Programas y Proyectos de Inversión y Presupuesto Bienal.
Proceso de gestión	<ul style="list-style-type: none"> - La norma no preveía ningún mecanismo o instancia específica a los que los departamentos y municipios debieran ajustarse para asegurar la adecuada ejecución de los recursos de regalías. - Las entidades territoriales debían observar las normas sobre planeación, programación y ejecución de recursos, contratación y control aplicables en el ordenamiento jurídico colombiano a las demás fuentes de financiación de que disponían. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lineamientos, metodologías y requisitos específicos para formulación, presentación, viabilización, aprobación y ejecución de los proyectos de inversión financiables con recursos de regalías. - Ejercicios de planeación regional con enfoque participativo para realizar identificación y priorización de iniciativas y/o proyectos susceptibles de ser financiados con regalías. - Régimen presupuestal propio – presupuesto bienal.

Fuente: Elaboración propia con base en los numerales 5.1 y 5.2

RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN: LA EXPERIENCIA DE ARAUCA Y CASANARE

Este capítulo presenta los resultados del análisis de la información recolectada sobre los departamentos de Arauca y Casanare, a partir de las entrevistas realizadas y la revisión de los informes y documentos publicados por organismos departamentales y nacionales.

6.1 ANTECEDENTES

El departamento de Arauca tiene una extensión de 23.818 km² (el 2,1% del territorio nacional) y 250.569 habitantes (el 0,54% del total nacional) (DANE, 2011). Tiene una densidad de 11 habitantes por km², que contrasta con el promedio nacional (37 habitantes por km²). En 2011 registró una tasa de crecimiento demográfico del 1,2% anual; un 62% de la población habitaba áreas urbanas y un 38% áreas rurales. El departamento está integrado por siete municipios; Arauca, la capital, concentra el 33% de la población.

En 2010, el PIB de Arauca (\$5.129 miles de millones) presentó una variación de 5,3% respecto al año anterior y representó 0,9% del PIB nacional. Las ramas de actividad económica con mayor participación en el PIB del departamento fueron: extracción de petróleo crudo y

de gas natural, servicios de extracción de petróleo y de gas, excepto prospección y extracción de uranio y de torio, con 64,3%; producción pecuaria y caza incluyendo las actividades veterinarias con 6,1%; cultivo de otros productos agrícolas con 5,5% y administración pública y defensa y, seguridad social de afiliación obligatoria con 4,5% (DANE, 2012, Arauca).

Por su parte, el departamento de Casanare tiene una extensión de 44.641 km² (el 3,9% del territorio nacional) y 331.734 habitantes [el 0,7% del total nacional] (DANE, 2011). Tiene una densidad de 7 habitantes por km². Su tasa de crecimiento demográfico en 2011 fue de 1,9% anual; el 72% de la población habitaba áreas urbanas y el 28% áreas rurales. El departamento está integrado por diecinueve municipios. El Yopal, su capital, concentra el 38% de la población. En 2010 el PIB de Casanare fue de \$9659 miles de millones, un 1,8% del PIB nacional, con una variación del 2,7% respecto al año anterior. Las actividades que tuvieron mayor participación en el PIB departamental fueron la extracción de petróleo crudo y gas natural con el 63,3%, y la producción pecuaria y caza, incluyendo las actividades veterinarias con el 5,5% (DANE, 2012, Casanare).

6.2 COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DE REGALÍAS

Dada la importancia de la extracción de petróleo en ambos departamentos, los giros por concepto de regalías fueron considerables, tal como se observa en el gráfico 5 y en el cuadro 3.

Del total de regalías directas del país (\$44,3 billones, constantes de 2011), la Gobernación de Casanare recibió el 15,2% (\$6,8 billones) y la de Arauca el 6,7% (\$3 billones). Estos porcentajes se incrementan al incluir los recursos recibidos por los municipios, y llegan al 21,6% (\$9,6 billones) en Casanare y al 9,1% (\$4 billones) en Arauca.

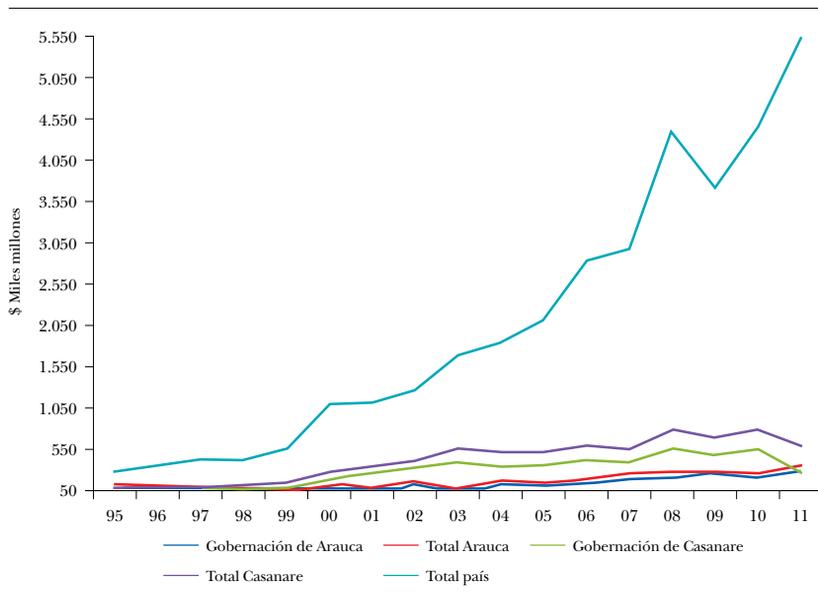


Gráfico 5. Regalías directas giradas

Fuente: cuadro 3. DNP.

El análisis de la ejecución presupuestal de ingresos (cuadro 4) durante el período 2000-2011 pone en evidencia que en el caso de la Gobernación de Arauca, en promedio, el 10% de los ingresos fueron corrientes y el 90% de capital; de estos, el 65% en promedio correspondió a regalías directas. En el caso del Casanare, la situación fue similar: del total de ingresos, en promedio el 8% fueron corrientes y el 92% de capital; de estos, en promedio, el 72% fueron regalías directas.

Según estas cifras, las gobernaciones de Arauca y Casanare no solo recibieron un monto de regalías superior a los demás departamentos, sino que estas fueron la principal fuente de financiación, lo que, conforme al estudio de Perry y Olivera (2012), condujo a que el ahorro público y el esfuerzo fiscal fueran menores, aunque el nivel de inversión fuera mayor.

Cuadro 3. Regalías directas giradas (miles de millones de pesos corrientes)

Entidad/Año	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
Gobernación de Arauca	63	61	69	52	64	95	61	110	25	128	131	156	182	212	242	214	279
Total Arauca	85	80	90	67	83	125	92	147	69	169	169	206	242	286	307	283	360
Gobernación de Casanare	53	67	71	94	112	203	258	313	397	369	366	424	391	560	502	567	293
Total Casanare	73	90	101	129	164	297	351	423	539	512	516	575	548	783	693	791	601
Total país	302	351	426	427	569	1.079	1.131	1.294	1.683	1.852	2.109	2.834	2.954	4.383	3.737	4.438	5.502

Fuente: DNP, 2011.

Cuadro 4. Ejecución presupuestal (miles de millones de pesos corrientes)

Concepto	A2000	A2001	A2002	A2003	A2004	A2005	A2006	A2007	A2008	A2009	A2010	A2011
	Gobernación de Arauca											
<i>1 Ingresos totales</i>	126	77	185	282	298	262	282	305	356	417	395	477
1.1 Ingresos corrientes	11	11	13	19	18	29	24	30	33	37	58	44
1.2 Ingresos de capital	115	66	172	263	280	233	258	275	323	380	337	433
1.2.1 Transferencias	9	0	60	83	81	83	78	94	96	99	111	118
1.2.2 Regalías	105	66	111	174	124	131	157	156	196	221	214	253
1.2.3 Otros	1	0	1	6	74	18	23	25	31	60	11	61
Gobernación de Casanare												
<i>1 Ingresos totales</i>	274	300	539	642	443	701	500	577	776	784	797	627
1.1 Ingresos corrientes	24	20	18	21	32	42	36	54	54	95	86	95
1.2 Ingresos de capital	250	281	522	621	412	659	465	523	721	689	712	532
1.2.1 Transferencias	40	44	72	82	88	107	92	113	131	150	123	123
1.2.2 Regalías	204	233	303	384	306	422	362	380	544	477	565	364
1.2.3 Otros	6	3	147	155	18	129	10	29	46	61	24	45

Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por las entidades territoriales al DNP-Sicep – FUT. GAFFD-DDTS- DNP.

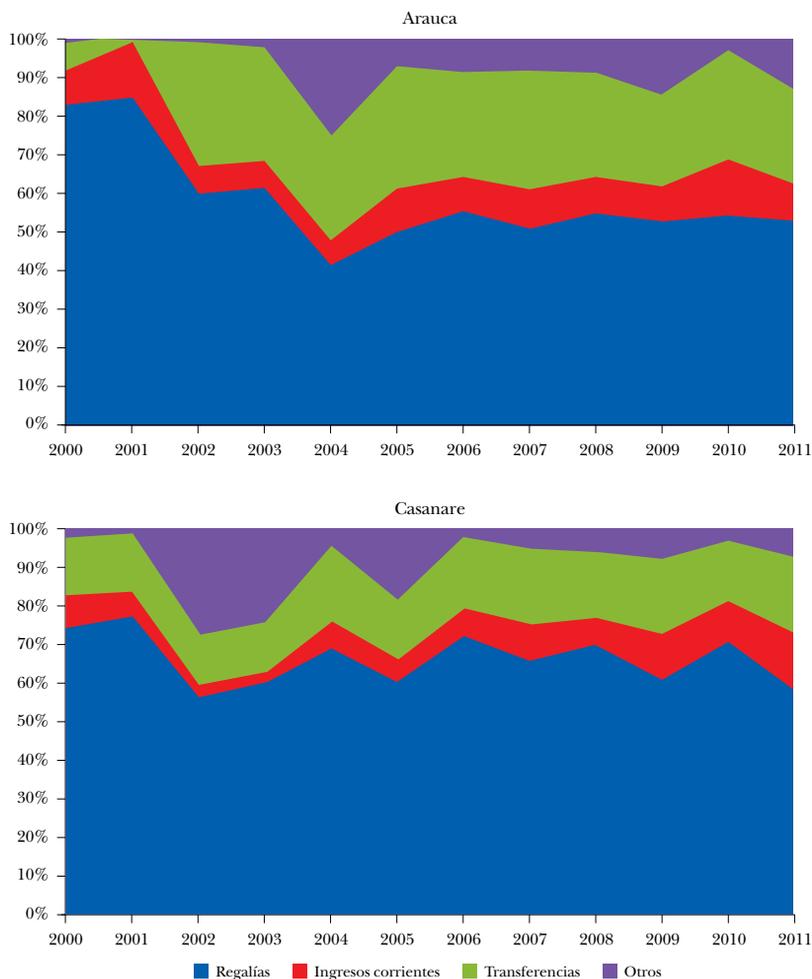


Gráfico 6. Participación de las regalías en los ingresos totales

Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por las entidades territoriales al DNP-Sicep-FUT. GAFDT-DDTS- DNP.

Para el mismo período 2000-2011, los gastos corrientes en la Gobernación de Arauca representaron en promedio el 16% y los de

capital el 84%; algo similar ocurrió en la de Casanare, donde en promedio los gastos corrientes fueron del 6% y los de capital del 94%¹.

6.3 GASTOS FINANCIADOS CON REGALÍAS

A partir de los reportes de las gobernaciones de Arauca y Casanare a la Dirección de Regalías del DNP en el formato F-SCV-03, en el que se relacionaban las inversiones financiadas con regalías y según la clasificación efectuada por esta dependencia, de los \$2 billones ejecutados en inversión, interventoría técnica, operación y puesta en marcha de los proyectos y servicio de la deuda para el período 2003-2010, la Gobernación de Arauca destinó el 26,1% de los recursos a salud, el 20,1% a agua potable y saneamiento básico, el 18,7% a educación y el 9,3% a transporte y vías. En ese mismo período, de los \$5,2 billones ejecutados por la Gobernación de Casanare, el 30,7% fue destinado a agua potable y saneamiento básico, el 20,7% a educación, el 15,2% a salud y el 8,3% a transporte y vías.

El análisis de cada sector pone en evidencia que fue prioridad de ambas gobernaciones la financiación de acciones relacionadas con: 1) Sector educación: construcción, mantenimiento y adecuación de infraestructura educativa, dotación de establecimientos educativos, transporte y alimentación escolar y contratación del servicio educativo; 2) Sector salud: aseguramiento de la población pobre y vulnerable, prestación de servicios a la población no asegurada, salud infantil y materna e inversión en infraestructura y equipos para la red pública; y 3) Sector agua potable y saneamiento básico: construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo.

¹ Los gastos corrientes son aquellos en que incurre la entidad territorial para garantizar su normal funcionamiento; comprenden la remuneración del trabajo, así como la compra de bienes y servicios de consumo. Los gastos de capital son aquellos utilizados en la creación de nuevos activos, en la compra de activos existentes y en la financiación de la inversión social (DNP, 2008).

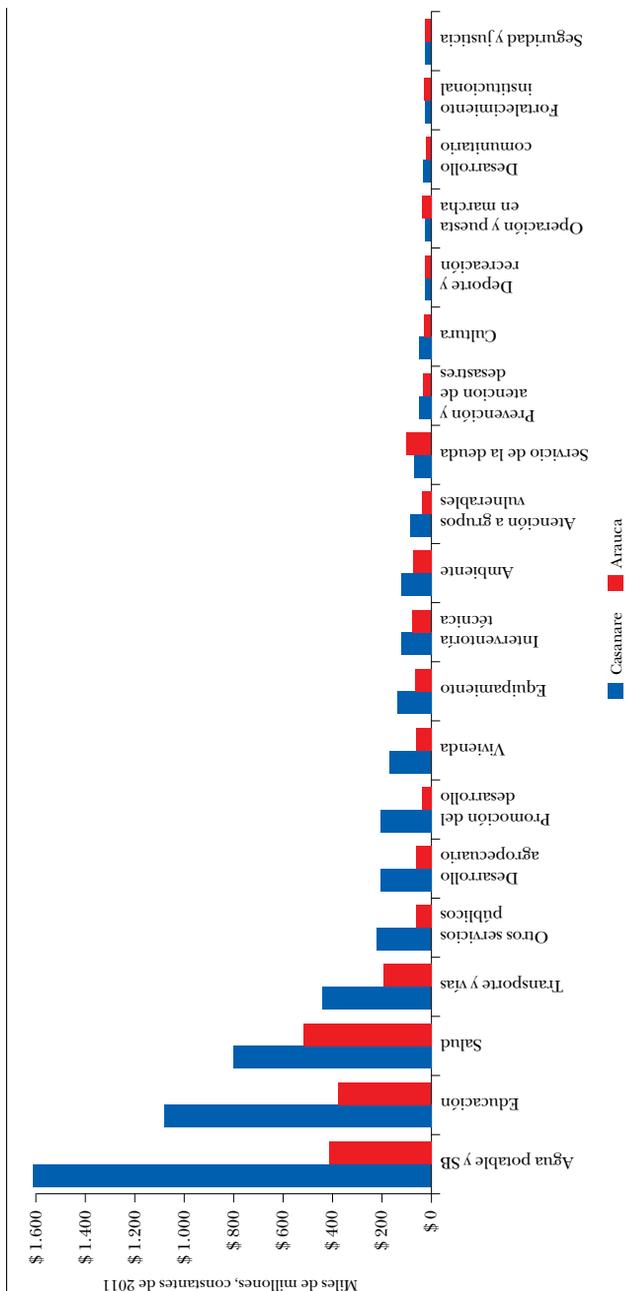


Gráfico 7. Destinación de las regalías

Fuente: Formato F-scv-03. Clasificación realizada por la Dirección de Regalías del DNP. Corresponde a las inversiones realizadas entre 2003-2010, en pesos constantes de 2011.

El análisis por tipo de gasto indica que en dicho período la Gobernación de Arauca destinó el 57% de los recursos a financiar gastos de inversión asociados con las metas de cobertura; el 37% a otras inversiones permitidas pero no relacionadas con esas metas y el 2% a gastos que no era posible financiar con regalías, bien porque eran de funcionamiento o porque desbordaban las competencias de la entidad. En el caso de la Gobernación de Casanare, el 55% de los recursos fueron destinados a proyectos relacionados con las metas de cobertura; el 41% a gastos permitidos pero no asociados con las metas de cobertura y el 1% a usos incorrectos: gastos de funcionamiento o acciones que no eran de competencia del Departamento.

6.4 INSTITUCIONALIDAD Y EJECUCIÓN DE REGALÍAS

El análisis anterior pone en evidencia que las gobernaciones de Arauca y Casanare concentraron una alta proporción de las regalías directas y que estas fueron su principal fuente de recursos. Ahora bien, antes de examinar en qué medida estos se tradujeron en un mayor nivel de desarrollo de los departamentos, se revisarán algunos indicadores que permiten aproximarse a la calidad de las instituciones y organizaciones departamentales de las que, tal como se planteó en el marco conceptual, dependen el buen o mal uso de las rentas provenientes de la explotación del petróleo (Perry y Olivera, 2012), y, por ende, los resultados en términos de desarrollo. Dichos indicadores son los de desempeño fiscal, transparencia, gobierno abierto y competitividad departamental.

Los índices de desempeño fiscal (IDF)² presentaron entre 2000 y 2011 un aumento sostenido, ya que pasaron del 58,34% al 71,72%

² Es un indicador calculado por el DNP que mide el resultado fiscal alcanzado en cada año, se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 0 reflejan bajo

en Arauca y del 54,04% al 71,38% en Casanare, ubicándose por encima del crecimiento del promedio nacional que fue del 22%. Esos resultados son producto de las regalías percibidas, de la alta inversión y del cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento establecidos por la Ley 617 de 2000, especialmente. Cabe señalar que en el rango del 70-80% se ubican las entidades sostenibles, que según el DNP “tienen mejor desempeño fiscal, que pueden cubrir sus compromisos y generar recursos que garantizan la ejecución de acciones de desarrollo” (DNP, 2012).

En cuanto al índice de transparencia departamental (ITD)³ 2008-2009, las gobernaciones de Arauca y Casanare se ubican en el nivel de riesgo medio, dado que obtienen un 71,4% y un 64%, respectivamente; el promedio de todas las gobernaciones fue del 62,2%. Aunque Transparencia por Colombia señala que la versión 2008-2009 del índice no es comparable con versiones anteriores, cabe mencionar que en la versión 2004-2005 los gobiernos departamentales se ubicaron en el nivel de riesgo medio de corrupción con calificaciones del 60,89% y el 63,91%, respectivamente; el promedio de ese entonces fue del 54,28%. En el índice de gobierno abierto (IGA)⁴ 2010-2011,

desempeño fiscal y valores cercanos a 100 significan que la acción de la entidad tuvo las siguientes características: buen balance en su desempeño fiscal; suficientes recursos para sostener su funcionamiento; ajuste a los límites de gasto de funcionamiento según la Ley 617 de 2000; importante nivel de recursos propios (solvencia tributaria) como contrapartida a los recursos de SGP; altos niveles de inversión; adecuada capacidad de respaldo del servicio de su deuda y generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su solvencia financiera (DNP, 2012).

³ Es un índice elaborado por Transparencia por Colombia que permite identificar condiciones institucionales y prácticas de los actores que favorecen la transparencia o potencian los riesgos de corrupción en la gestión de las entidades públicas. Mide tres factores: visibilidad, institucionalidad y control y sanción.

⁴ Es un índice consolidado por la Procuraduría General de la Nación, que incluye cuatro componentes: control interno, almacenamiento de la información, exposición de la información y diálogo sobre la información.

la Gobernación de Arauca obtuvo un puntaje del 61,21% y Casanare del 65,02%; el puntaje promedio de las gobernaciones fue del 60,4%. En la versión 2011-2012, el promedio de las gobernaciones fue del 58,4%, Arauca obtuvo el 55,1% y Casanare el 59,8%.

Finalmente, el índice global de competitividad de los departamentos en Colombia (ICD)⁵ 2009 ubica al departamento de Arauca en el grupo de competitividad “bajo”, con un puntaje del 39,6% y al departamento de Casanare en el grupo de competitividad “medio bajo”, con uno del 47,8%. En ambos casos, el factor finanzas y gestión pública se ubica en los niveles “medio alto” (Arauca) y “líder” (Casanare); mientras que infraestructura y ciencia y tecnología, se encuentran en los niveles “colero” y “colero inferior”.

Los indicadores de desempeño fiscal y de competitividad reflejan un desempeño promedio de los departamentos de Arauca y Casanare –similar al de cualquier otro–, en donde la magnitud de las regalías por sí sola incide positivamente en las mediciones que realizan los organismos de planeación sobre finanzas públicas. Asimismo, los indicadores de transparencia registran un cumplimiento promedio de los requisitos formales, que según los entrevistados se explica en la manipulación de la información o en la interpretación y el alcance de los requisitos.

Por lo tanto, en materia de institucionalidad y ejecución de los recursos de regalías hay otros aspectos que los indicadores no reflejan pero que, de acuerdo con la experiencia de los entrevistados, son relevantes y explicativos de los resultados logrados: 1) el conflicto armado y el papel de los actores armados ilegales; 2) el rol de los ejecutores de los proyectos y su relación con la administración pública, y 3) la capacidad de la administración para orientar y controlar la ejecución.

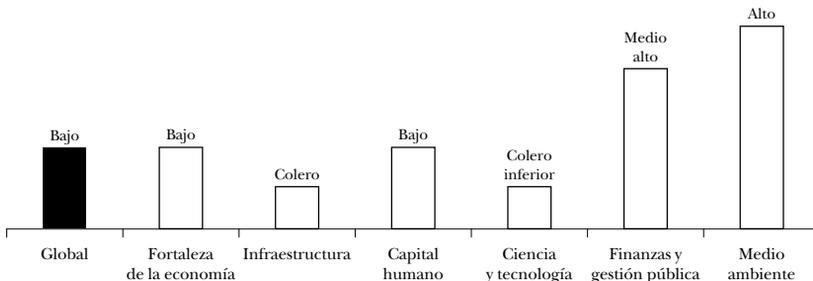
⁵ Este índice es elaborado por la Cepal. Incluye seis factores: fortaleza de la economía, finanzas y gestión pública, infraestructura, capital humano, ciencia y tecnología y medio ambiente. Las posiciones y las calificaciones del índice permiten diferenciar seis niveles competitivos: líder, alto, medio alto, medio bajo, bajo y colero.

Arauca

Grupo de competitividad: Bajo

Tiene un recurso ambiental importante. Rezagado en infraestructura. Mejor desempeño en finanzas y gestión pública

Escalafón de competitividad 2009



Casanare

Grupo de competitividad: medio bajo

Su mejor desempeño lo obtiene en finanzas y gestión pública, y el peor en infraestructura. Desigualdad en los factores de competitividad.

Escalafón de competitividad 2009

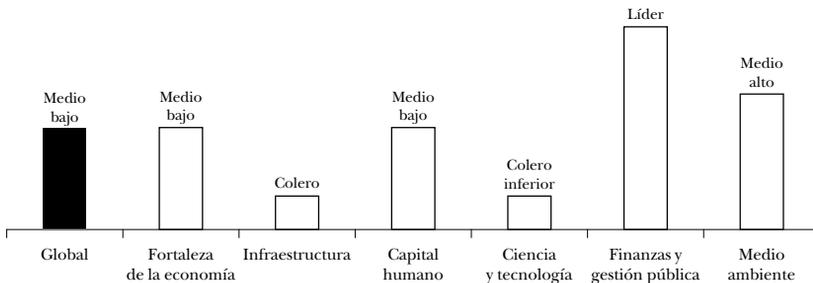


Gráfico 8. Competitividad departamental

Fuente: Cepal. Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia, 2009, pp. 88 y 95

Frente al primer punto, autores como Garay y Salcedo (2010), Garay, Salcedo y De León (2010), Gutiérrez (2010), Velázquez (2009), González (2007), Sánchez y Chacón (2005) y Rubio (2002) describen cómo se presentó la captura de rentas por actores armados ilegales. En el caso específico de los departamentos de Arauca y Casanare, los tres primeros documentos plantean el proceso de “captura del Estado”,

en el que la guerrilla y los paramilitares direccionaron los procesos de las entidades y se apropiaron de recursos de regalías, condicionando la programación o ejecución mediante la financiación de proyectos de interés para dichas organizaciones. En los siguientes términos Garay, Salcedo y De León (2010), se refieren al caso de Casanare:

A partir de la evidencia se puede afirmar que la complejidad de la interacción social entre los actores permite inferir la existencia de una racionalidad social de los actores en la búsqueda de la captura y la reconfiguración cooptada del Estado, tanto en el nivel local como en el nacional. (Garay, Salcedo y De León, 2010, p. 265)

Señalan además que ese fenómeno no es propio del Casanare, pues también se presenta en otros departamentos que recibieron importantes recursos de regalías:

Por ejemplo, en otros departamentos que también recibieron cuantiosos recursos provenientes de las regalías petroleras, como Meta y Arauca, se ha tenido noticia de la operación de asociaciones entre actores y grupos legales e ilegales con el fin de manipular decisiones de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, particularmente en el nivel local y regional. A manera de ejemplo, a la fecha se cuenta con expedientes judiciales que evidencian la injerencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en la administración pública del departamento de Arauca. (Garay y Salcedo, 2010, p. 130)

En cuanto al rol de los ejecutores de los proyectos y su relación con la administración pública, la experiencia de quienes laboraron en las gobernaciones permite conocer que los “contratistas” desempeñaban un papel fundamental en los procesos de programación y ejecución de las regalías; eran sus intereses particulares los que definían las prioridades, los presupuestos y los cronogramas de los proyectos de inversión. Si bien esta situación no es fácil de documentar, algunos entrevistados señalaron que en la realidad los procesos decisivos res-

pondían a intereses de terceros: los “contratistas” estructuraban los proyectos, realizaban el *lobby* respectivo para su aprobación ante las instancias políticas, organizaban los procesos de contratación, ejecutaban las obras y adelantaban la interventoría o supervisión técnica de la ejecución.

Esa estrecha relación entre administración y contratistas refleja algunas de las debilidades que caracterizan al régimen político de esos departamentos, tales como la incidencia que tienen sobre el desempeño de la administración los financiadores de las campañas políticas, quienes luego se convierten en contratistas o funcionarios, y el rol de los privados en el financiamiento de compromisos que los mandatarios locales deben honrar. Del cumplimiento de dichos compromisos dependía que las corporaciones administrativas aprobaran el presupuesto y posteriormente las modificaciones presupuestales. Muestra de lo anterior fueron las sanciones de destitución e inhabilidad impuestas por la Procuraduría General de la Nación en marzo de 2009 a algunos concejales del municipio de El Yopal involucrados en negociaciones de procesos contractuales indebidos de la Alcaldía (Procuraduría General de la Nación, Boletín 306, 29 de marzo de 2012).

El tercer punto, capacidad de la entidad para orientar y controlar la ejecución de los recursos, fue señalado por los entrevistados como factor determinante para un buen desempeño. Sin embargo, en las gobernaciones de Arauca y Casanare, dicha capacidad se limitó no solo por el conflicto armado y las relaciones de las autoridades elegidas popularmente con los contratistas, políticos y actores armados ilegales, sino también por las restricciones que la ley impuso en la destinación de las regalías, pues estas no se podían utilizar para financiar gastos de funcionamiento que eran necesarios para ampliar y cualificar las plantas de personal y mejorar la operación de las dependencias.

La precariedad de la función pública en estos departamentos sirvió de pretexto para que las autoridades contrataran mediante prestación de servicios y sin vocación de continuidad y pertenencia a personas que eran incluidas en proyectos de inversión que la ley permitía financiar. De esa manera, al terminar un período de gobierno,

sobre todo cuando el sucesor era de una orientación política diferente a la del gobernador precedente, no se hacían procesos de empalme y se perdía la memoria institucional, lo que impedía dar continuidad a objetivos y políticas importantes. Esta falta de continuidad, el cortoplacismo de las acciones y el clientelismo conformado alrededor de los contratos facilitaban a las administraciones contratar con regalías obras ya ejecutadas, estudios y diseños ya realizados, estrategias ya probadas sin resultados satisfactorios o continuar con proyectos o actividades permitidas por la ley, sobre los que no se tenían evaluaciones que probaran su impacto positivo.

En otros términos, las gobernaciones no tenían la capacidad técnica ni política para ejecutar de manera eficaz, eficiente y transparente los grandes montos de regalías que se les giraban, y aunque, en muchos casos, los procesos de programación, ejecución y control se ajustaban formalmente a la normatividad vigente, los incentivos y prácticas de los actores sociales y políticos, debido a los arreglos y formas dominantes que caracterizaban el ejercicio del poder en dichos territorios, no se reflejaban en resultados que crearan y agregaran valor a la sociedad y que elevaran el nivel de desarrollo.

6.5 PROCESO DE GESTIÓN

Como se mencionó en el numeral 5.1, el régimen anterior de regalías no preveía ningún procedimiento específico al que debieran ajustarse las entidades receptoras. Sin embargo, conviene hacer referencia a algunos aspectos de los procesos de planeación y ejecución, en los que organismos de control identificaron varias irregularidades.

En materia de planeación, a partir de 2004, la Gobernación de Arauca formuló los planes de desarrollo *Vamos Arauca, por el Cambio Radical* 2004-2007, *El Cambio Sigue su Marcha* 2008-2011, *Seguimos con el Cambio* 2009-2011 y *Es Hora de Resultados* 2012-2015. En los planes financieros se evidencia la importancia de las regalías en el financiamiento

de los proyectos de los planes plurianuales de inversión: en el período 2004-2007, de \$1 billón presupuestado para inversión, el 45% provenía de regalías petroleras; en el período 2008-2011, la estimación era de \$1,3 billones, de los cuales el 59% correspondía a regalías, y en el período 2012-2015, de los ingresos directos de la gobernación (\$1,35 billones), el 31% son de regalías.

En cuanto al departamento de Casanare, a partir de 2004 se han formulado los planes de desarrollo *Trabajo en Equipo* 2004-2007, *Pensando en Todos* 2008-2011 y *La que Gana es la Gente* 2012-2015. Al igual que en Arauca, los planes de desarrollo muestran que las regalías eran la principal fuente de financiación. En el período 2004-2007, el plan financiero destinó \$1,65 billones para inversiones, de los que el 56% correspondía a regalías; en el período 2008-2011 se asignaron \$1,96 billones, de los cuales el 65% era de regalías, y en el período actual se estimaron \$2,5 billones de los que el 61% son regalías directas, incluyendo los recursos no girados de la vigencia 2011, puesto que el giro de regalías al departamento se encontraba suspendido por el DNP.

En todos los planes se planteaba la importancia de fortalecer los ingresos tributarios para reducir la dependencia de las regalías y las transferencias, y garantizar en el mediano plazo la viabilidad fiscal y el gasto público. Sin embargo, conforme lo señalaron algunos entrevistados, esa estrategia no se cumplió; de eso da cuenta el impacto que el cambio del régimen de regalías tuvo en la financiación de los gastos sociales que se venían cubriendo con regalías, especialmente en salud y educación.

Desde el punto de vista político, en Arauca, el período de gobierno 2008-2011 fue interrumpido, dado que la Procuraduría General de la Nación destituyó e inhabilitó al gobernador electo por haberse inscrito y posesionado a pesar de estar inhabilitado (Procuraduría General de la Nación, Boletín 410, 19 de septiembre de 2008). En Casanare, ninguno de los gobernadores electos entre el 2004 y el 2012 culminó su mandato; uno fue condenado a prisión y multa por la Corte Suprema de Justicia por el delito de enriquecimiento ilícito y los otros dos fueron destituidos e inhabilitados por la Procuraduría

General de la Nación para desempeñar cargos y funciones públicas, por haber incurrido en irregularidades en contratos cuya fuente de financiación eran recursos de regalías (Procuraduría General de la Nación, boletines 025 y 051 de 2013).

A esta situación política, que afectó los procesos de ambos departamentos, se suman los resultados de la labor de control y vigilancia que adelantó el DNP en los que se identificó de manera sistemática cómo la ejecución de los recursos no observaba los criterios y requisitos previstos en las normas y presentaba numerosas irregularidades.

En cuanto a la Gobernación de Arauca, desde el 2005, año en que la Dirección de Regalías empezó a elaborar los informes de análisis de la documentación relacionada con los recursos de regalías, se identificaron las siguientes irregularidades: 1) financiación de gastos cuya ejecución no era permitida con regalías, conforme a lo indicado en el numeral 6.3 de este documento, ya sea porque eran gastos de funcionamiento, porque desbordaban las competencias de la entidad, contravenían disposiciones sectoriales o constituían auxilios o donaciones a particulares; 2) incumplimiento de los criterios establecidos en la ley al destinar menos del 60% a inversiones que impactaran las metas de cobertura; 3) inconsistencia de la ejecución presupuestal de ingresos frente a la reportada en la relación de inversiones (formato F-SCV-03); 4) inconsistencia de la información reportada al DNP en Bogotá y la suministrada a la Interventoría Administrativa y Financiera del DNP en campo; 5) imprecisión de los nombres de los proyectos de inversión e indeterminación de su alcance, y 6) incumplimiento de la orden de invertir no menos del 50% de los recursos en proyectos contemplados en los planes de desarrollo de municipios que no recibían regalías directas, recursos que no podían ir en más del 15% a un mismo municipio.

Por el lado de Casanare, en el mismo período y con la misma fuente de información, se hallan las mismas irregularidades de Arauca y además: 7) realizó inversiones de liquidez incumpliendo lo señalado en la Ley 819 de 2003, lo que llevó a que las autoridades sancionaran

al gobernador de la época, y 8) no administró los recursos de regalías en una única cuenta bancaria autorizada por el DNP.

Ahora bien, la normatividad vigente preveía que cuando una entidad territorial cometiera una de estas irregularidades, la Dirección de Regalías ordenaba la suspensión preventiva o correctiva del giro de los recursos; esta medida le fue aplicada a Casanare en noviembre de 2007, agosto de 2008 y marzo de 2011 y se mantiene a la fecha. Arauca no fue objeto de esta medida a partir de 2004, pero le había sido aplicada en julio de 2000 y 2001.

Para subsanar algunas de estas irregularidades, evitar la suspensión del giro de recursos u obtener el levantamiento de esta medida, la norma preveía los planes de desempeño. Arauca suscribió uno de estos a finales de 2007 para compensar en esa vigencia \$517 millones ejecutados de manera incorrecta en los años 2004, 2005 y 2006.

Por su parte, Casanare, para evitar en junio de 2007 la suspensión ocasionada en el incumplimiento del porcentaje mínimo de inversión exigido con destino a iniciativas que impactaran las metas de cobertura en 2004, presentó una propuesta de plan de desempeño que fue aprobada por el DNP; sin embargo, los compromisos adquiridos se incumplieron, por lo que se suspendieron los giros en noviembre de 2007. El plan de desempeño se reformuló en abril de 2008 y se levantó la suspensión, pero sus disposiciones fueron incumplidas nuevamente en agosto de 2009, por financiar con regalías, entre otros, el contrato suscrito con la “Denominación Misión Panamericana”, dirigido a mantener la cobertura educativa, lo que sería causal de la destitución e inhabilidad del gobernador.

Una vez más el plan de desempeño fue reformulado y levantada la suspensión del giro de los recursos, pero en marzo de 2011 se reactivó la medida ya que por sentencia del Consejo de Estado de marzo de 2010 se declaró la nulidad del artículo 29 del Decreto 416 que era el fundamento jurídico de los planes de desempeño. Desde esa fecha, Casanare se ha mantenido bajo condiciones especiales de seguimiento y giro, en virtud de las cuales el DNP realiza giros graduales para proyectos específicos que previamente son revisados. El mantenimiento de

la medida obedece a que las inversiones de los excedentes de liquidez realizadas en 2007 no se han redimido ni reintegrado en su totalidad; no obstante, el artículo 146 de la Ley 1530 prevé que dicha condición podrá ser superada cuando se ejecute la totalidad de los recursos disponibles del régimen anterior de regalías.

Como resultado de la Interventoría Administrativa y Financiera del DNP, se encontraron otras irregularidades que dan cuenta de la debilidad técnica de las entidades, como se observa en los cuadros 5 y 6.

Del total de irregularidades identificadas en ambas gobernaciones, el 70% corresponde a fallas en procesos contractuales, el 16% a incumplimiento de los criterios y requisitos de la Ley de Regalías, el 9% al manejo inadecuado del presupuesto y el restante 4% a otras faltas.

Cuadro 5. Reporte de irregularidades

Tipo de irregularidad	Arauca					Casanare					
	2008	2009	2010	2011	Total	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Faltas contractuales	6	102	228	121	457	14	113	87	62	1	277
Violación a la ley de regalías	1	1	16	6	24	2	8	60	60	16	146
Inadecuado manejo del presupuesto			8	25	33	4	15	22	20	1	62
Deficiencias en la documentación			4	4	8		4	1	1	5	11
Violación al régimen disciplinario		3	5		8				2		2
Deficiencias en el proceso de planificación		2	2	1	5						-
Problemas en proyectos			1		1		4	3			7
Problemas financieros									1		1
Total	7	108	264	157	536	20	144	173	146	23	506

Fuente: Dirección de Regalías. DNP.

Cuadro 6. Principales irregularidades identificadas

<i>De carácter contractual</i>	<i>De carácter presupuestal</i>	<i>De proyectos</i>
Falencias en los requisitos de perfeccionamiento, legalización, ejecución y liquidación de contratos	Asunción de compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes o en exceso del saldo disponible de apropiación sin contar con las autorizaciones pertinentes	Estudios y diseños inadecuados
Incumplimiento en la constitución de garantías, inexistencia y falencias en la suficiencia de las mismas por valor y plazo	Desconocimiento de principios presupuestales	Sobrepuestos
Irregularidades en la interventoría técnica y/o supervisión	Expedición de certificados de disponibilidad presupuestal y registros presupuestales sin sujeción a las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto	Ejecución de proyectos sin licencias o autorizaciones
Fallas en los procesos de selección en licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa	Inadecuada constitución, ejecución y cancelación de reservas presupuestales y cuentas por pagar	Ejecución de proyectos inviables, insostenibles o innecesarios
Irregularidades en la planeación del contrato	Falta de correspondencia entre la ejecución presupuestal y lo contratado	
Fallas en la selección de entidades sin ánimo de lucro	Inadecuada constitución de vigencias futuras	
	Modificaciones presupuestales realizadas sin sujeción a las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto o a las facultades otorgadas por la respectiva corporación administrativa	

Fuente: Dirección de Regalías. DNP.

Esto evidencia que muchas veces las regalías se ejecutaban mediante contratos sin estudios previos serios, sin relación con proyectos debidamente evaluados y sin licencias o permisos para su ejecución. Además, por lo general se utilizaban figuras como convenios de cooperación, contratos interadministrativos u otras formas de contratación directa para eludir procesos de selección objetiva, especialmente la licitación; por ello se asignaban montos importantes a contratistas sin

la experiencia e idoneidad requeridas o se atomizaban en muchos contratos las sumas respectivas. Las obras entregadas eran de baja calidad, casi siempre insostenibles, en ausencia de recursos para su operación y funcionamiento, e innecesarias, pues como ya se indicó, respondían más al interés particular de contratistas y autoridades que a necesidades priorizadas por la comunidad o por estudios adecuados.

Al respecto la CGR, en el informe de resultados de la actuación especial de fiscalización a los recursos de regalías del departamento de Casanare, 2011, señaló:

Con respecto a la contratación, se observó que en algunos procesos contractuales se incumplen los principios de economía, responsabilidad y transparencia establecidos en la Ley 80 de 1993, se presentan fallas principalmente, dentro de la etapa precontractual, que obedecen entre otros aspectos, a la ausencia o mala elaboración de los diseños y que conllevaron a que las obras fueran suspendidas, paralizadas y algunas quedaron inconclusas. (p. 6)

Además, de acuerdo con el *Informe de monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones, vigencia 2011* realizado por la Dirección General de Apoyo Fiscal del MHCP, en virtud del Decreto Ley 028 de 2008, en septiembre de 2011 se adoptó para Arauca la medida preventiva de plan de desempeño con el objeto de superar riesgos en el sector educación, tales como: 1) deficiencias en la gestión de la matrícula y la cobertura educativa, “el 25.1% (18.219 niños) de la población en edad escolar se encuentra por fuera del sistema educativo; existe una tasa de deserción de 9.5% en la entidad; y, se han presentado fluctuaciones en la matrícula ubicada en la zona urbana y rural que finalizan en un aumento en la zona urbana”, 2) inadecuada administración de la planta de personal del sector, 3) falta de verificación y conciliación del resultado presupuestal contra el de tesorería al cierre de la vigencia, 4) exceso de liquidez y alto superávit fiscal, explicado casi en su totalidad por la falta de ejecución de las regalías, 5) incumplimientos en la oportunidad de los reportes

al Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media (Sineb) y de la categoría “Cierre Fiscal” del Formato Único Territorial (FUT) (MHCP, 2011, p. 103).

En el sector salud el panorama es igualmente crítico. El citado Informe del MHCP señala que en la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca (UAESA) se identificó alto superávit presupuestal, exceso de liquidez, exagerada acumulación de compromisos de vigencias anteriores y fuerte dependencia de las regalías para la financiación de la mayor parte de sus gastos, razón por la cual se recomendó mantener la intervención forzosa administrativa de la Superintendencia Nacional de Salud (SNS) a la UAESA, para evitar o mitigar el impacto de la baja oportunidad en el flujo de recursos y la dificultad para desarrollar procesos contractuales y de planeación. La SNS mantuvo la intervención entre mayo de 2009 y junio de 2012.

En el primer semestre de 2013, en Casanare, la Contraloría General de la República generó una función de advertencia, con ocasión del suministro de agua potable a la población de El Yopal, “dado que por negligencia, ineficiencia e ineficacia” de las administraciones departamental y municipal y de la empresa de servicios públicos no se ha superado la emergencia ocasionada por el colapso de la planta de tratamiento de agua potable presentado en mayo de 2011; la planta fue construida en 2007 con recursos de regalías (se destinaron cerca de \$4.000 millones) y para superar la emergencia se tiene prevista la construcción de pozos profundos, con cerca de \$22.700 millones del SGR en 2012 (Contraloría General de la República, 2013).

Lo paradójico del tema es que, conforme a lo señalado en el numeral 6.3, precisamente a los sectores de salud y educación en el caso de Arauca, y al del agua potable y saneamiento básico en Casanare, se destinaron históricamente montos importantes de regalías directas.

6.6 RESULTADOS: CAPACIDADES, PRIORIDADES E INDICADORES DEL ANTERIOR RÉGIMEN

De acuerdo con el marco conceptual, el desarrollo es un proceso de expansión de libertades, fomentado por el Estado y específicamente por los departamentos, mediante la utilización de recursos girados por el Estado central por concepto de la explotación de los recursos naturales no renovables. La utilización de dichos recursos se realiza en el marco de la descentralización, en el que los Gobiernos departamentales y municipales tienen un rol importante para la prestación de los servicios sociales.

Ahora bien, se ha visto que los departamentos de Arauca y Casanare recibieron un monto considerable de regalías directas entre 1995 y 2011, que fueron su fuente de financiación más importante. Es propósito de este aparte examinar hasta qué punto tales recursos se tradujeron en desarrollo, para lo cual se revisan algunos indicadores “proxy”.

En primer lugar, el indicador de desarrollo departamental calculado por el DNP presenta de manera sintética el comportamiento de ocho variables de tipo social y financiero. El crecimiento de dicho indicador para el conjunto nacional entre 2004 y 2010 fue del 48%, al pasar del 38,98 al 57,56%. En Arauca el indicador pasó del 36,61% al 50,05%, y en Casanare del 37,19 al 60,97%, es decir, crecieron el 37% y el 64%, respectivamente. Sin embargo, algunas entidades que no recibieron montos importantes de regalías, como Cundinamarca (el 73%), Atlántico (el 52%), Guaviare (el 113%), Cauca (el 64%) Nariño (el 64%), Quindío (el 51%), Risaralda (el 57%) y Valle del Cauca (el 55%), crecieron por encima del promedio nacional.

En segundo lugar, al contrastar el anterior indicador con las regalías per cápita (gráfico 9), se observa que departamentos grandes receptores, como Arauca, La Guajira, Córdoba y Cesar, pese a recibir regalías importantes, se ubican por debajo del promedio nacional en 2011. Dicha situación se repite al comparar el índice de necesidades básicas insatisfechas y las regalías per cápita. El gráfico 10 muestra que

los departamentos de Arauca y Casanare, aunque recibieron recursos abundantes durante un largo período, se ubican por debajo del promedio nacional en 2011.

Sin embargo, al comparar los avances en materia de reducción de la pobreza en 1993 (antes de la recepción de regalías) y 2005, se observa que los departamentos con mayores reducciones del NBI fueron Arauca (17,8) y Casanare (16,5).

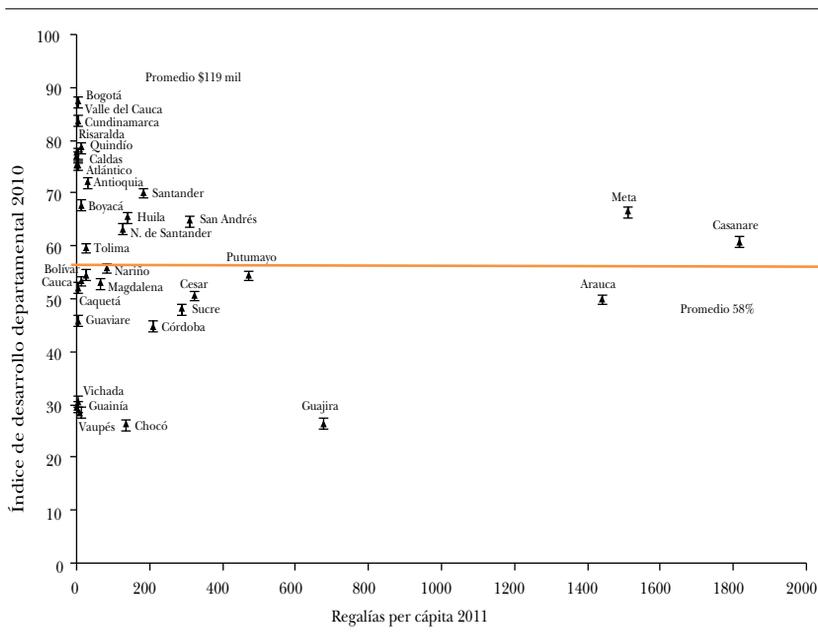


Gráfico 9. Índice de desarrollo departamental frente a regalías per cápita

Cuadro 7. Reducción de NBI 1993-2005

Concepto	NBI 1993	NBI 2005	Reducción
Nacional	35,80	27,78	8,02
Arauca	53,76	35,91	17,85
Casanare	52,10	35,55	16,56

Fuente: DANE. 2005.

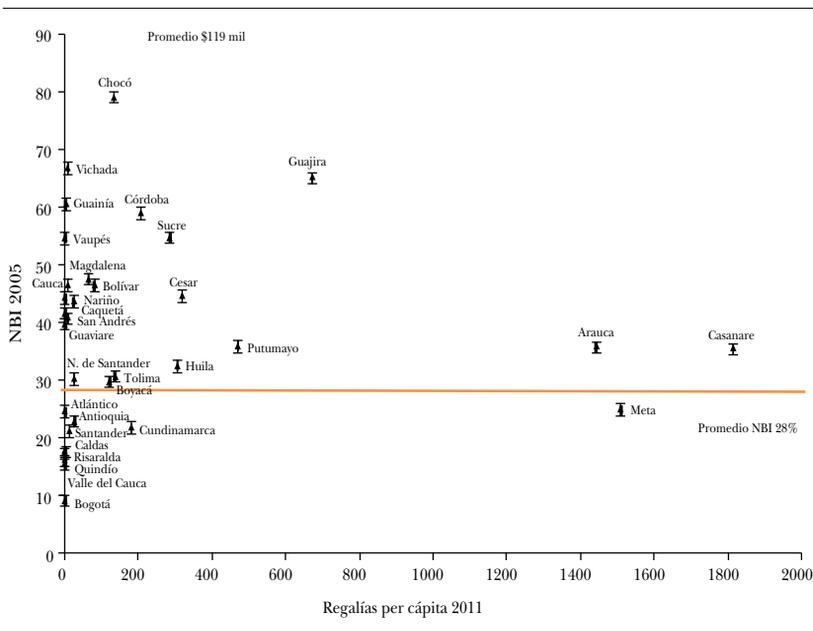


Gráfico 10. NBI 2005 frente a regalías per cápita

Ahora bien, dada la alta participación de Arauca y Casanare en los recursos de regalías y la prioridad que con ellos se asignó a salud, educación, agua potable y saneamiento básico, es preciso examinar el comportamiento de indicadores como afiliación de la población pobre al régimen subsidiado y coberturas de educación, agua potable y saneamiento básico.

De acuerdo con la información del Ministerio de Salud y Protección Social, al cierre de 2011, en todos los departamentos se afilió al régimen subsidiado el 100% de la población de los niveles 1 y 2 del Sisbén y la población indígena. Esta era una de las metas que debían alcanzar las entidades territoriales, conforme al anterior sistema de regalías.

Sin embargo, es preciso señalar que la Ley 715 de 2001 asignó a los municipios y distritos, no a los departamentos, la competencia de “Financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ejecutar eficientemente los recursos

Cuadro 8. Cobertura del régimen subsidiado

Entidad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Arauca	92,18%	88,49%	87,61%	88,94%	98,99%	100,00%	100,00%	100,00%
Casanare	123,80%	90,59%	94,98%	99,10%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
<i>País</i>	<i>91,59%</i>	<i>68,43%</i>	<i>71,51%</i>	<i>84,00%</i>	<i>90,66%</i>	<i>100,00%</i>	<i>100,00%</i>	<i>100,00%</i>

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social.

destinados a tal fin”. En consecuencia, la cofinanciación que hicieron algunos departamentos con recursos de regalías se dirigió a complementar el esfuerzo de los municipios y, especialmente, de la Nación, que con transferencias y aportes del presupuesto nacional impulsó la estrategia de universalización del aseguramiento.

En el sector educación, en la vigencia 2011, Casanare logró la cobertura mínima establecida en la normatividad (100%); Arauca, por el contrario, solo llegó al 74,1%, es decir un 16,4% por debajo del promedio nacional, lo que confirma los problemas identificados por el MHCP.

Entre 2004 y 2011, el promedio del crecimiento de la cobertura neta educativa por nivel fue aproximadamente de un 14% en Arauca y un 73% en Casanare. En ambos departamentos sobresale el crecimiento de la cobertura en la educación media y llama la atención que en Arauca la cobertura de la educación primaria disminuyó cerca del 20%.

En el sector educación, la competencia de “Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación” fue asignada a los departamentos, distritos y municipios certificados, pero en lo relativo a educación preescolar, básica y media conforme al régimen de regalías la cobertura exigida era del 100%, para todas las entidades territoriales, independientemente de que fueran o no certificadas en este sector, según los parámetros de la Ley 715 de 2001.

En el caso de los servicios de acueducto y alcantarillado, los resultados departamentales para la vigencia 2008, según la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, muestran que ningún departamento receptor de regalías logró las metas previstas.

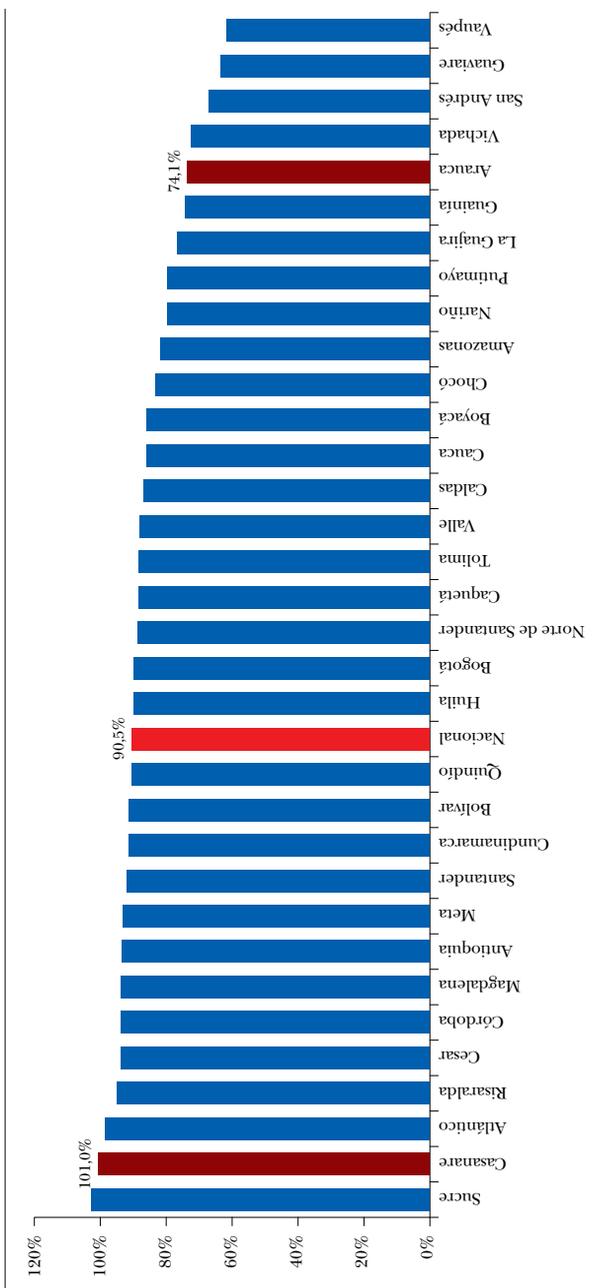


Gráfico 11. Cobertura mínima departamental, 2011

Fuente: MEN Sistema integrado de matrícula, Simat.

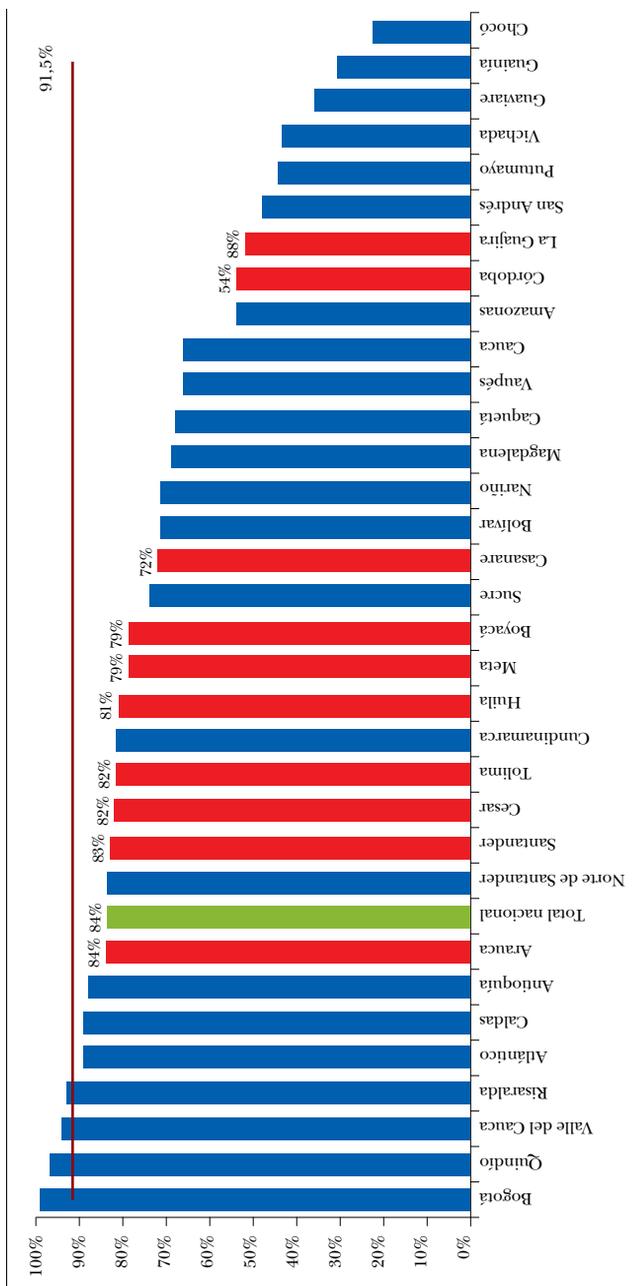


Gráfico 12. Cobertura acueducto 2008

Fuente: DANE. Censo 2005.

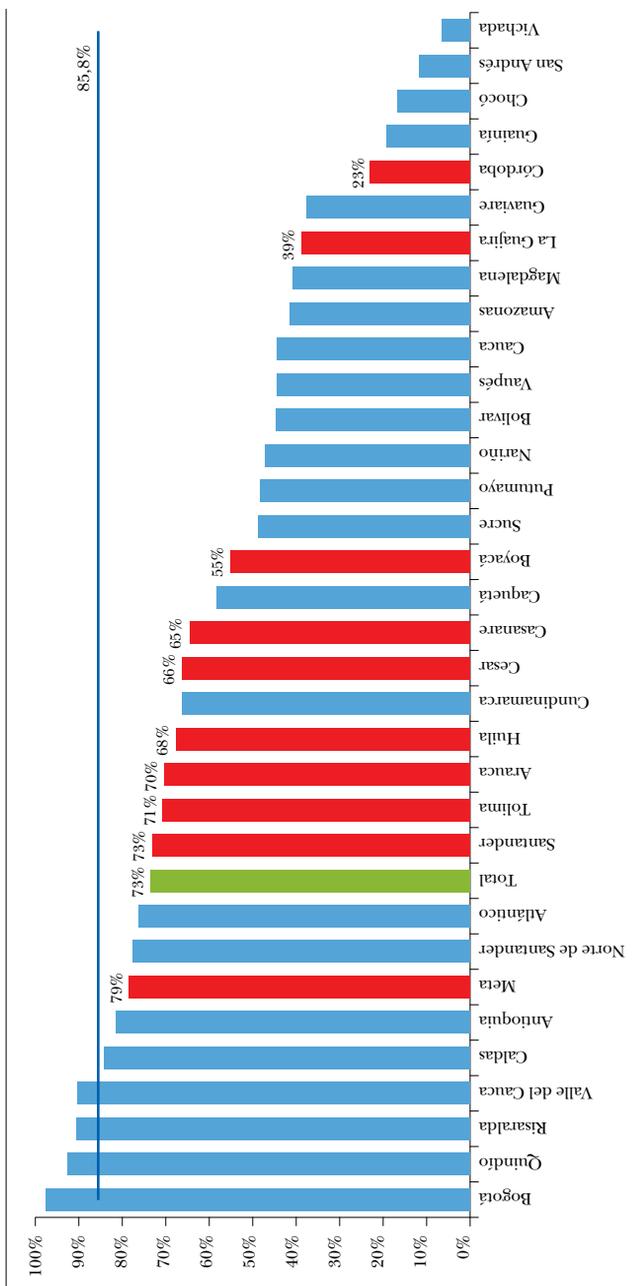


Gráfico 13. Cobertura alcantarillado 2008

Fuente: DANE, Censo 2005.

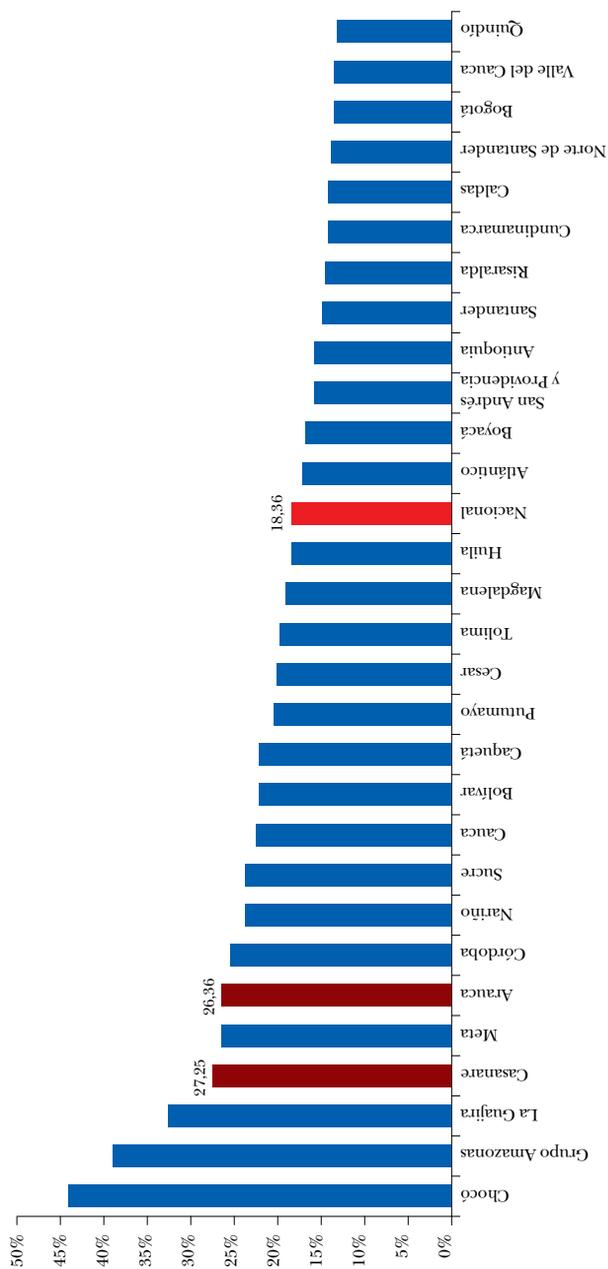


Gráfico 14. Tasa de mortalidad infantil 2010

Fuente: DANE. 2010

Finalmente, en cuanto a la tasa de mortalidad infantil, TMI, en 2010 Arauca y Casanare están por encima del promedio nacional, mientras que departamentos como Quindío, Valle del Cauca, Norte de Santander y Caldas, así como Bogotá, tienen tasas inferiores al 13%. Entre 2004 y 2010, la disminución de la TMI en Arauca fue del 51% y en Casanare fue del 29%, a nivel nacional fue del 20%. Sin embargo, en departamentos que no fueron grandes receptores de regalías directas, como Cauca, Caquetá y Nariño la disminución fue superior al 49%.

Con estos indicadores se confirma que si bien Arauca y Casanare recibieron un volumen importante de regalías y las mismas fueron destinadas por disposición legal a educación, salud y agua potable y saneamiento, ninguno alcanzó todas las metas de cobertura establecidas; los avances observados tampoco pueden atribuirse a las regalías, pues otros departamentos, sin esos ingresos o con montos menores, presentaron resultados similares, lo que lleva a suponer que el desempeño en estos sectores estuvo determinado por la distribución del SGR que sí consideraba las variables de población atendida y por atender. En consecuencia, como lo señaló el estudio del PNUD (2010), las regalías se utilizaron de manera ineficiente o fueron desviadas a fines particulares.

6.7 LA IMPLEMENTACIÓN DEL SGR EN ARAUCA Y CASANARE

En cuanto a los avances del SGR en los departamentos de Arauca y Casanare, de acuerdo con la información del DNP, se identificó que los OCAD departamentales ya están funcionando. Estos dos departamentos forman parte del OCAD Regional Llanos.

Para la Gobernación de Arauca, el OCAD departamental ha aprobado 67 proyectos por valor de \$124 mil millones, de los cuales, cerca del 70% está destinado a los sectores de transporte (el 29%), educación (el 20%), minas y energía (el 10%) y ambiente y desarrollo sostenible (el 10%).

Para la Gobernación de Casanare, el OCAD departamental ha aprobado 62 proyectos por valor de \$281,1 mil millones, de los cuales, cerca del 77% está destinado a los sectores de transporte (el 35%), agua potable y saneamiento básico (el 30%) y educación (el 12%).

Cuadro 9. Proyectos OCAD Arauca

<i>Sector</i>	<i>Valor de proyecto (MM de \$)</i>	<i>Participación sectorial</i>	<i>Número de proyectos</i>
Transporte	35,5	29%	17
Educación	24,4	20%	9
Minas y energía	12,8	10%	9
Ambiente y desarrollo sostenible	12,7	10%	4
Agua potable y saneamiento básico	10,3	8%	2
Salud y protección social	8,2	7%	4
Inclusión social y reconciliación	7,2	6%	12
Agricultura	4,9	4%	4
Vivienda	4,3	3%	1
Trabajo	2,1	2%	2
Deporte y recreación	1,0	1%	2
Cultura	0,3	0%	1
<i>Total</i>	<i>123,7</i>	<i>100%</i>	<i>67</i>

Fuente: DNP. Con corte abril de 2013.

Cuadro 10. Proyectos OCAD Casanare

<i>Sector</i>	<i>Valor de proyecto (MM de \$)</i>	<i>Participación sectorial</i>	<i>Número de proyectos</i>
Transporte	97,4	35%	12
Agua potable y saneamiento básico	84,7	30%	15
Educación	33,1	12%	4
Salud y protección social	24,1	9%	4
Minas y energía	15,8	6%	9

<i>Sector</i>	<i>Valor de proyecto (MM de \$)</i>	<i>Participación sectorial</i>	<i>Número de proyectos</i>
Vivienda	11,8	4%	4
Inclusión social y reconciliación	5,0	2%	5
Agricultura	3,8	1%	1
Gestión del riesgo	2,3	1%	3
Deporte y recreación	1,6	1%	2
Infraestructura pública	0,9	0%	1
Comercio, industria y turismo	0,4	0%	1
Fortalecimiento institucional	0,4	0%	1
<i>Total</i>	<i>281,1</i>	<i>100%</i>	<i>62</i>

Fuente: DNP. Con corte abril de 2013.

Se observa que los sectores de educación y agua potable y saneamiento básico, siguen siendo priorizados en la distribución de las asignaciones directas departamentales. Sin embargo, la mayor participación en el total de los recursos corresponde al sector transporte, el 33%. Además, llaman la atención algunos proyectos aprobados que incluyen componentes con gastos recurrentes, advirtiendo así: 1) la probable insuficiencia del SGP para financiar los gastos básicos de la prestación de los servicios de educación y salud, 2) la asignación de competencias a las entidades territoriales sin la respectiva fuente de financiación, o 3) la presión de determinados grupos de interés para continuar invirtiendo regalías en ciertas iniciativas que históricamente se han financiado con estas. Algunos de los proyectos son:

1. Ampliación y sostenibilidad de la cobertura, permanencia de la oferta y la demanda del servicio educativo en el departamento de Casanare.
2. Implementación de acciones de promoción, prevención y vigilancia en salud pública en el ámbito familiar y escolar en el departamento de Casanare.
3. Alimentación y transporte escolar.

4. Implementación del sistema de vigilancia y atención de la conducta suicida en el departamento de Arauca.
5. Fortalecimiento de la seguridad vial mediante la señalización y semaforización para mejorar la calidad de vida de los habitantes de los municipios del departamento de Arauca.
6. Apoyo a la generación de una cultura de emprendimiento a través de la implementación de estrategias del plan departamental de emprendimiento en el departamento de Arauca.
7. Construcción de planes de vida indígena de los pueblos makaguan, u'wa e inga del departamento de Arauca.
8. Implementación de un programa contra la discriminación racial en el departamento de Arauca.

Estos ejemplos ponen en evidencia que no hay diferencias sustanciales, desde el punto de vista formal, entre los proyectos que se vienen aprobando con los recursos del SGR y los que se aprobaban en el régimen anterior. No se cuestiona la necesidad de atender problemáticas o financiar gasto social, sin embargo, respecto a los objetivos de cada fondo de inversión o asignación prevista en el nuevo sistema, existen prioridades que no se ven claramente reflejadas en los procesos decisorios adelantados por los OCAD a la fecha.

A partir de los anteriores elementos, es posible sacar algunas conclusiones sobre el desempeño de los departamentos de Arauca y Casanare, especialmente frente al anterior régimen de regalías:

1. La revisión de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos evidencia que aunque estas dos entidades territoriales presentaron un buen desempeño fiscal, la calidad del gasto público no fue el mejor, ni sus finanzas públicas fueron sostenibles. Lo anterior se evidencia en que si bien la inversión realizada fue importante, no garantizó el cumplimiento de las metas previstas en la normativa vigente ni tampoco la continuidad de los servicios y proyectos con una fuente de

financiación diferente a las regalías. Esto último se observa con los proyectos aprobados en vigencia del SGR, que tienen como propósito sostener el gasto que se venía financiando con regalías.

2. El principal efecto del importante volumen de las regalías asignadas a los departamentos de Arauca y Casanare fue el incremento de los gastos de inversión; sin embargo, ese incremento no se tradujo en resultados diferenciales ni tampoco en un atributo de una buena gestión pública. La deficiente capacidad técnica y de gestión fue el principal factor para que la ejecución de los recursos no se hubiese reflejado en mejores indicadores sociales y económicos.
3. La dependencia de las regalías en ambos departamentos durante el período analizado fue muy alta, y pese a los esfuerzos y estrategias adoptadas para mejorar la tributación la generación de ahorro corriente no fue permanente. Tanto en Arauca como en Casanare se evidenció endeudamiento.
4. Aunque los recursos invertidos se destinaron principalmente a los sectores de salud, educación y agua potable y saneamiento básico, las metas no se cumplieron; así se comprobó que la ejecución de las regalías fue ineficiente. Desde 2002, en el trabajo de Gaviria, González y Zapata, se había señalado:

Así, con este ejercicio se muestra que todos los municipios de Casanare podrían haber alcanzado fácilmente una cobertura del 100% en salud, educación y saneamiento básico, invirtiendo los recursos de regalías correspondientes a los años 1998 y 1999. Esta estimación nos muestra el potencial de las regalías para atender gasto en el corto plazo en un departamento con las características del Casanare. (p. 53)

5. Además de la precaria capacidad técnica y de gestión de estos departamentos, el diseño del régimen anterior de

regalías contribuyó a que la ejecución de estos recursos no fuera mejor. Ni el Estado central ni las entidades territoriales previeron la institucionalidad, los instrumentos y los procesos requeridos para garantizar un correcto uso de las regalías; las medidas se adoptaron sobre la marcha sin armonizarlas con las demás disposiciones de la descentralización.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se presenta una síntesis de las deficiencias identificadas en los departamentos de Arauca y Casanare y la forma como el nuevo sistema de regalías los aborda:

Cuadro 11. Síntesis de deficiencias en el anterior régimen de regalías y forma como las aborda el SGR

<i>Variable</i>	<i>Deficiencias de Arauca y Casanare</i>	<i>¿Cómo los aborda el SGR?</i>
Ingresos	En la jurisdicción de los dos departamentos se explotan yacimientos de hidrocarburos. Dados los criterios de distribución de la Ley 141 de 1994, ellos <i>concentraron</i> el 31 % de los recursos girados entre 1994 y 2011. La población de estos departamentos representaba el 1,26 % del país, en 2011.	La reforma plantea un nuevo reparto de las regalías. Los recursos se distribuyen con criterios diferentes al del volumen de la producción; énfasis en <i>población y pobreza</i> . Entre 2013 y 2022 se estima que Arauca y Casanare recibirán cerca del 7% de los recursos asignados por el SGR a los departamentos con Bogotá.
Gastos	Arauca: El 57% a inversión–coberturas; el 37% a inversión–no coberturas y el 2% incorrecta utilización. Casanare: El 55% a inversión–coberturas; el 41% a inversión–no coberturas y el 1% incorrecta utilización. La inversión se orientó a educación, salud y agua potable, sectores que también se financiaban con el SGP.	<ul style="list-style-type: none"> – La reforma elimina los porcentajes fijos para la distribución sectorial de los recursos. Son recursos de <i>libre inversión</i> y por tanto se amplía la autonomía, dado que ahora se pueden priorizar las iniciativas en función de problemáticas relevantes. – Se mantiene el carácter de destinación específica para las regalías y por tanto la restricción de financiar gastos de funcionamiento, así como los acuerdos de reestructuración de pasivos y programas de saneamiento fiscal y financiero.

Variable	Deficiencias de Arauca y Casanare	¿Cómo los aborda el SGR?
Gastos	<p>Se observa: <i>ineficiencia</i> en la asignación, ya que regalías y el SGR financiaban gastos similares con criterios de asignación diferentes; <i>desarticulación</i> de fuentes de financiación, dado que no había complementariedad sino duplicidad; <i>restricción a la autonomía territorial</i>, ya que la norma establecía porcentajes fijos para la inversión; <i>incorrecta utilización</i>, bien sea por incumplir los criterios de ley o por financiar iniciativas innecesarias, sobredimensionadas, inviables o inconclusas, alta <i>dependencia</i> de las regalías y <i>disminución</i> del esfuerzo fiscal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con regalías deben cumplir los criterios de pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y articulación. - Son financiables la estructuración de los proyectos y las fases de operación y mantenimiento. - No obstante, la naturaleza de las regalías no permea el proceso de definición y priorización de proyectos. Se siguen aprobando iniciativas que requieren recursos corrientes, razón por la cual la sostenibilidad de las inversiones no está garantizada.
Institucionalidad y ejecución	<ul style="list-style-type: none"> - Débil capacidad técnica y de gestión de las entidades que no contribuye a que un volumen tan importante de recursos se traduzca en un mejor nivel de desarrollo. - Desempeño promedio de las gobernaciones que evidencia que la magnitud de los recursos administrados no impactó positivamente sus resultados. - Incidencia de los actores armados en la administración de los recursos, “captura del Estado”. - Prevalencia de intereses particulares en la definición de prioridades, presupuestos y proyectos de inversión. - Clientelismo político y corrupción alrededor de la administración de regalías. - Las autoridades territoriales viabilizan, aprueban y ejecutan los proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> - No aborda integralmente la capacidad técnica y de la gestión de las entidades; solo prevé que el DNP fortalecerá las secretarías de planeación de los municipios más pobres, con recursos de funcionamiento del SGR para la formulación de los proyectos. - La definición de los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con regalías, así como su evaluación, viabilización, aprobación y priorización recaen en los OCAD, instancia en que tienen participación los tres niveles de gobierno, y en el caso de ciencia, tecnología e innovación, las universidades. - No blinda el proceso de contratación de los proyectos susceptibles de ser financiados con regalías ni su ejecución. El énfasis está puesto en la aprobación de los proyectos, fase que si bien es importante, no es suficiente para obtener buenos resultados en materia de inversión pública.

Variable	Deficiencias de Arauca y Casanare	¿Cómo los aborda el SGR?
Institucionalidad y ejecución		<ul style="list-style-type: none"> - No aborda los esquemas que permitieron a políticos y contratistas la injerencia negativa en la ejecución de regalías. No es suficiente la definición de los comités consultivos ni tampoco la participación ciudadana y el control social previstos como una disposición común sin instrumentos concretos que contribuyan a controlar la corrupción. - El SGR no se articula con la normativa vigente en materia de descentralización; promueve unas reglas y procedimientos diferentes a los establecidos para las otras fuentes de financiación.
Proceso de gestión	<ul style="list-style-type: none"> - Planeación de corto plazo; aunque señala estrategias para disminuir la dependencia de regalías, este objetivo no se logra. - Inestabilidad político-administrativa. - Inconsistencias en la información reportada. - Deficiente estructuración de proyectos de inversión. - Irregularidades contractuales y presupuestales. - Resultados no coherentes con la magnitud de recursos asignados. - Control y vigilancia concentrados en ejecución de recursos y no en resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prevé que los proyectos susceptibles de ser financiados con regalías formen parte de los planes de desarrollo territoriales, pero la definición de procedimientos específicos para el SGR disminuye la posibilidad de articular fuentes de financiación. - No aborda el problema de la dependencia de las regalías ni establece incentivos para que las entidades territoriales mejoren el recaudo de ingresos tributarios. - Insiste en la formulación de los proyectos de inversión, especialmente en la adopción de metodologías y guías; sin embargo en la implementación se le ha restado importancia, mediante esquemas como los Ocadton, que promueve la Presidencia de la República, en los que se reúnen varias entidades y se aprueba un número importante de proyectos. - Prevé un cambio de modelo en la vigilancia de las regalías, no solo porque se incluye la evaluación de los proyectos, sino porque se plantea la necesidad de construir la plataforma integrada de información para el SGR, que permita monitorear la ejecución de los proyectos; sin embargo a la fecha no hay avances relevantes.

Fuente. Elaboración propia con base en los capítulos 5 y 6.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir de los elementos expuestos, a continuación se presentan las conclusiones del trabajo, así como algunas recomendaciones:

El propósito del trabajo era

Contribuir a determinar si el Sistema General de Regalías tiende a subsanar las falencias que, de acuerdo con la experiencia de los departamentos de Arauca y Casanare, caracterizaron el anterior régimen de regalías, y a fortalecer la institucionalidad pública para promover el desarrollo regional.

A partir de lo observado, se concluye que el diseño de la reforma constitucional y legal sí tiende a subsanar las falencias del régimen anterior de regalías, especialmente las relacionadas con la distribución, destinación y beneficiarios de los recursos, la aprobación de los proyectos de inversión y la institucionalidad. Sin embargo, el desconocimiento de la naturaleza de las regalías, la ausencia de un período de transición entre regímenes, la desarticulación de los actores intervinientes, el afán por la aprobación de los proyectos, la deficiente capacidad técnica en la formulación de proyectos de inversión, la novedad del presupuesto bienal, la desarticulación de la norma presupuestal y contractual y la errática implementación podrían afectar los objetivos y el alcance de la reforma, llevando a que la comunidad, las entidades territoriales y el mismo Gobierno nacional la perciban como un desacierto. La implementación ha sido errática, en gran medida,

porque el DNP, que es la entidad encargada de liderar dicho proceso, no adelantó una fase de alistamiento que le permitiera disponer de recurso humano idóneo, infraestructura tecnológica y procesos acordes al nuevo sistema.

Respecto a si el nuevo sistema tiende a fortalecer la institucionalidad pública para promover el desarrollo regional, lo observado permite inferir que la definición de los OCAD, su integración, el énfasis regional en los procesos de planeación y en las inversiones y el fortalecimiento del nivel intermedio de Gobierno sí podrán fortalecer dicha institucionalidad. Sin embargo, ese resultado depende no solo de que la reforma se establezca, sino también de que el Gobierno nacional adopte medidas para: 1) fortalecer técnicamente a las entidades territoriales empoderándolas como gestoras de su propio desarrollo, 2) promover los esquemas asociativos, 3) integrar al SGR con los demás mecanismos de la descentralización territorial en el marco de un estatuto unificado, 4) fortalecer los sistemas de información territorial –sin información de calidad y oportuna no es posible tomar decisiones acertadas y realizar seguimiento a los resultados–, y 5) focalizar el seguimiento y la evaluación en los resultados de los proyectos y no en la ejecución de los recursos.

Frente a las preguntas específicas que guiaron el trabajo, los elementos planteados en el transcurso del documento permiten concluir los siguientes aspectos:

1. El régimen de regalías en Colombia fue modificado en 2011, mediante una reforma constitucional y legal que inició su implementación en enero de 2012. El régimen original, conforme a las evidencias identificadas en este documento, tenía un diseño que llevó, en materia de recursos, a la inequidad en la distribución, a la inflexibilidad en la destinación y a la desarticulación con los demás ingresos de las entidades territoriales.

Por lo tanto, el diseño del régimen, aunado a la deficiente capacidad técnica y de gestión de las entidades territoriales,

la inestabilidad política, la corrupción y el conflicto armado, hicieron que a pesar del volumen de recursos percibidos las regalías no fueran un impulsor determinante de la transformación en el desarrollo. De ahí que el desempeño de departamentos receptores de regalías directas, como Arauca y Casanare, no presentara mejores resultados que el de muchos departamentos que no contaron con esos recursos.

2. El diseño constitucional y legal llevó a que las regalías no solo se concentraran en algunas entidades territoriales, sino que estas tuvieran que destinarlas mayoritariamente a salud, educación y agua potable y saneamiento básico, lo que restringió su autonomía y la priorización de las iniciativas; pese a ese énfasis, los resultados logrados por los departamentos de Arauca y Casanare en los sectores priorizados por las normas nacionales no fueron satisfactorios conforme a los organismos de control y vigilancia.

Dadas estas deficiencias, el Gobierno nacional promovió la reforma al régimen, mediante la adopción del SCR que transforma el esquema de distribución y destinación de los recursos y crea una nueva institucionalidad. Con dicha reforma se pretende lograr equidad social, regional e intergeneracional, así como competitividad y transparencia en la ejecución de los recursos.

El diseño constitucional y legal explica la concentración de los recursos, la ineficiencia en su asignación, la desarticulación de las fuentes de financiación y la baja autonomía; sin embargo, no justifica los gastos inadecuados identificados en la ejecución de las regalías. Al revisar las irregularidades encontradas, se observa que son consecuencia de la débil capacidad técnica y de gestión de las entidades territoriales, de las relaciones y prácticas que se construyen alrededor de estas, y del rol que tienen en la definición e implementación

de políticas públicas y proyectos de inversión ciertos actores legales e ilegales, armados o no.

3. A diferencia del nuevo SGR, el anterior régimen de regalías no determinaba ningún proceso específico al que las entidades territoriales debieran ajustarse; todo el ciclo de distribución, programación, planeación, ejecución, seguimiento, control y evaluación era el establecido para las demás fuentes de financiación. En ese sentido, el Gobierno nacional y los departamentos y municipios consideraban a las regalías como una fuente de financiación que debía presupuestarse y ejecutarse conforme a las reglas y criterios vigentes, en el marco de las competencias que les asignaban la Constitución y la ley.

En esta forma, la responsabilidad por la ejecución de las regalías recaía en las autoridades territoriales, especialmente en los alcaldes y gobernadores; el Gobierno nacional ejercía las funciones de distribución, giro y control de los recursos mediante el MME, Ingeominas, la ANH y el DNP.

El Gobierno nacional hizo hincapié en el proceso de control y vigilancia, lo que permitió identificar y divulgar las irregularidades asociadas a la administración de los recursos de regalías. No obstante, dicho control estuvo más orientado a la ejecución de los recursos que al análisis de sus resultados. Si bien se realizó seguimiento a los indicadores de las metas mínimas de coberturas, las conclusiones de trabajos como el del PNUD (2010) indican que se cumplieron o mejoraron por efecto de todas las fuentes de financiación, especialmente del SGP y no de la asignación de las regalías directas.

4. El nuevo SGR pretende corregir las deficiencias del anterior régimen y para ello transforma las reglas de distribución, amplía los beneficiarios de los recursos y adopta una nueva institucionalidad. En ese sentido, reduce la participación de las entidades productoras o portuarias de cerca del 80% al

12% aproximadamente; fortalece al departamento, ya que la distribución de los recursos se realiza mediante cupos departamentales para los fondos de Desarrollo Regional, Compensación Regional, Ciencia, Tecnología e Innovación y Ahorro y Estabilización; organiza una Comisión Rectora para definir y orientar la política en materia de regalías; crea los Órganos Colegiados de Administración y Decisión para evaluar, viabilizar y aprobar los proyectos de inversión, lo que obliga a la articulación de los tres niveles de gobierno; vincula a las universidades y promueve la conformación de Comités Técnicos Consultivos; establece un régimen presupuestal propio y genera el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE).

Además, el SGR elimina los porcentajes previstos en el régimen anterior para la inversión de los recursos; determina que una parte de las regalías se destine a ahorro público y pensional, a la administración del sistema y del SMSCE y a la fiscalización, y lo demás a inversión, mediante proyectos de libre inversión que cumplan determinadas características. La reforma mantiene el proyecto de inversión como unidad de ejecución de los recursos y amplía su destinación, con el riesgo de atomizar los recursos y, por lo tanto, de reducir el efecto esperado con la financiación de proyectos de impacto regional.

Pese a esos cambios, la reforma no aborda el problema de la capacidad técnica e institucional de las entidades territoriales, excepto por los recursos que se destinan al fortalecimiento de las secretarías municipales de planeación como porcentaje de la administración del SGR. Tampoco se aborda el clientelismo político que ahora podría fortalecerse con la revitalización del papel de los departamentos en la distribución de los recursos (cupos departamentales) y en los procesos de definición de los proyectos susceptibles de

financiar con recursos tanto de impacto regional como de impacto local.

Por lo demás, la reforma parece desconocer la naturaleza fluctuante y agotable de los recursos –excepto por el componente de ahorro–, ya que si bien fija unas características que deben cumplir los proyectos de inversión, algunos de los aprobados a la fecha no los cumplen. El énfasis puesto en el cumplimiento de las metodologías de formulación de proyectos no garantiza solidez técnica ni viabilidad para las iniciativas de inversión. Tales metodologías han permitido que surjan o se consoliden organizaciones privadas cuyo objeto principal es la estructuración de los proyectos. Si bien esto puede apoyar a las administraciones territoriales en esa función, también puede dar lugar a la conformación de un grupo de agentes cooptadores de los recursos, que reducen la transparencia en su manejo.

Así mismo, la reforma realza el papel del Gobierno nacional en la aprobación y viabilización de los proyectos. Se supone, en efecto, que la intervención del Gobierno nacional blindará técnica y éticamente el proceso decisorio, supuesto que, sin embargo, no tiene asidero y que está llevando a que en la práctica el Gobierno pierda objetividad para evaluar los resultados del sistema y asuma responsabilidades políticas y técnicas por procesos que escapan a su control. Esto podría, más adelante, acarrear sanciones de los organismos de control, no necesariamente para la alta dirección del Estado, pero sí para funcionarios delegados en los OCAD, que sin tener los elementos necesarios están aprobando los proyectos.

Ahora bien, la reforma otorga al Congreso de la República una función que en el sistema anterior no tenía: aprobar bienalmente el presupuesto de regalías. Esto, sumado a la injerencia del Gobierno nacional en la aprobación de los proyectos de inversión, puede convertir las regalías en presa

de las transacciones políticas del orden nacional. Cabe señalar que antes esas transacciones se daban entre asambleas y gobernadores o alcaldes y concejos, autoridades e instancias que en el nuevo SGR quedaron con menos funciones.

5. Es previsible que por la operación de los OCAD, los tres niveles de gobierno se engranen y por lo tanto aprueben proyectos de inversión de impacto regional, que reduzcan las disparidades entre departamentos y en el interior de estos. Esto exige, sin embargo, acordar conjuntamente objetivos, estrategias, proyectos y prioridades, lo que toma tiempo, razón para que el sistema no se someta a las presiones del calendario electoral.

En ese sentido, la nueva institucionalidad podrá incidir positivamente en el desarrollo regional, en la medida que se adopten procedimientos claros y expeditos, con tiempos suficientes que permitan al sistema estabilizarse y a los actores asumir sus funciones con responsabilidad, garantizando el cumplimiento de las características que la ley ha previsto para los proyectos de inversión. Pese a esto, cabe advertir que dado que la nueva institucionalidad es paralela a la que existe para las otras fuentes de financiación, la reforma podría chocar con las disposiciones que regulan actualmente la gestión territorial.

6. La reforma al régimen de regalías es un mecanismo con el que Colombia se aproximó a la implementación de políticas de tercera generación de desarrollo, en las que la integración de los niveles de gobierno y el entorno es fundamental para elevar la competitividad. Se buscó fortalecer la instancia intermedia –el departamento– para que actuara como actor estratégico y promotor de alianzas entre los Gobiernos locales, regionales y nacional, así como entre los sectores público y privado.
7. El análisis del régimen anterior de regalías muestra que, si bien la descentralización en Colombia actúa como principal

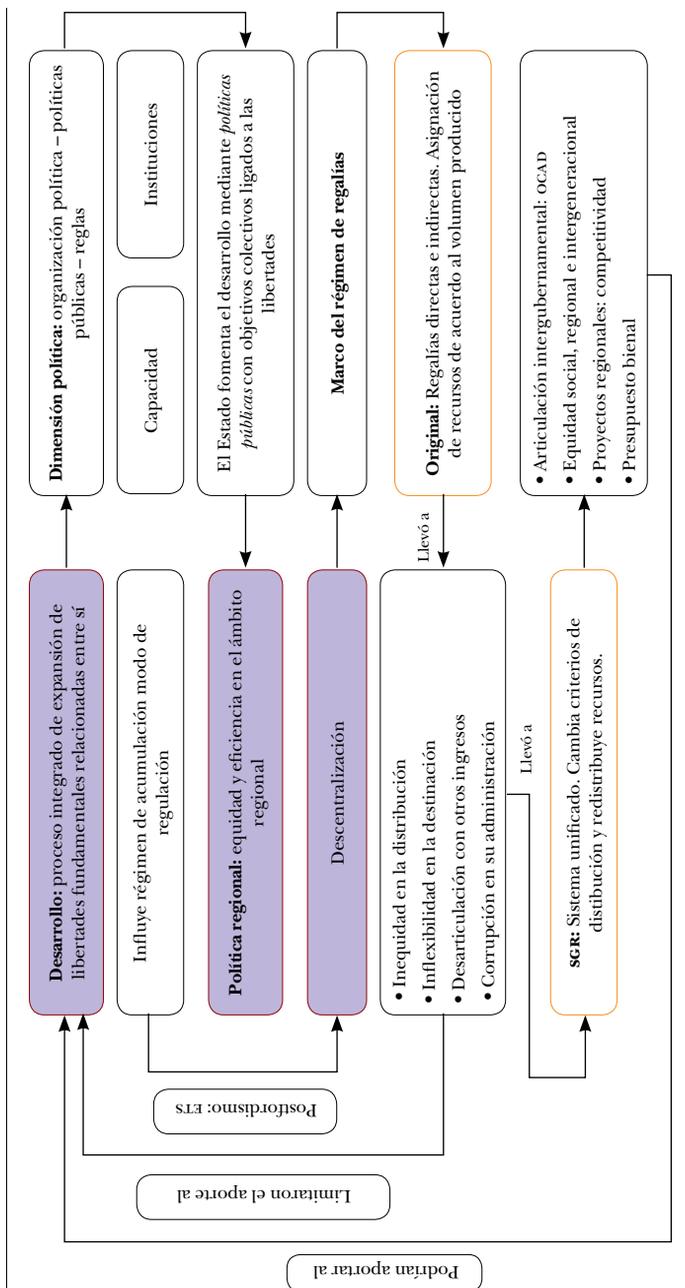
política territorial y marco de referencia del peso creciente de los Gobiernos municipales y departamentales en la ejecución de los recursos públicos, su implementación no ha logrado un engranaje y desarrollo armónico de las diversas fuentes de financiación de tales gobiernos. La descentralización ha puesto de relieve la distribución y el giro de las transferencias (SGP) y no en las demás fuentes de financiación. Esto, aunque explicable, no justifica que Colombia, varias décadas después, no haya adoptado un estatuto unificado que precise las competencias de cada nivel de gobierno, las capacidades requeridas para su ejecución, los usos de los ingresos de acuerdo con su naturaleza, los mecanismos de integración entre las entidades y los indicadores de seguimiento y evaluación.

8. La descentralización es necesaria e importante para fortalecer la democracia, mas no suficiente para garantizar eficiencia, eficacia y transparencia en la ejecución de los recursos ni en los procesos adoptados por la Nación y las entidades territoriales, dado que no es ajena a las instituciones, a las prácticas y relaciones que operan en las gobernaciones y alcaldías. En ese contexto, la reforma al régimen de regalías y particularmente su institucionalidad no deben considerarse como un instrumento autónomo que por su propia dinámica llevará al cumplimiento de los objetivos del SCR; es necesario adoptar ajustes más amplios en materia de descentralización, especialmente en cuanto a capacidad técnica y procesos políticos.
9. La experiencia del régimen de regalías pone de manifiesto que el incremento de los ingresos generados por la explotación de los recursos naturales no renovables no necesariamente se convierte en mayores niveles de bienestar; para que esto se logre, se requieren mejores instituciones y organizaciones con capacidad de manejar el entorno y asegurar economía, eficiencia, eficacia, transparencia

y calidad en la provisión de los bienes y servicios financiados con los recursos públicos, con el fin de agregar valor para los ciudadanos. El objetivo es sustituir el capital natural que tiende a agotarse por la explotación, por otros capitales (físico, humano, tecnológico) que hagan sostenible el desarrollo, al multiplicar las opciones y por ende la esfera de libertades de la población. Las regalías en el régimen anterior, si bien contribuyeron al desarrollo de los departamentos y municipios, no lo hicieron a la altura de la cuantía de los recursos girados; una distribución más acertada y una ejecución eficiente quizás habrían obtenido mejores logros.

La autonomía, elemento fundamental desde la perspectiva del desarrollo humano y componente básico de la capacidad institucional, se ha visto limitada tanto en el régimen anterior como en el nuevo. En el primero, porque la normatividad establecía unos porcentajes para invertir los recursos, lo que impedía que las autoridades territoriales adelantaran una priorización de acuerdo con las necesidades de la comunidad y de los planes de gobierno que soportaban los procesos electorales; en el segundo, porque en los OCAD las decisiones respecto a los proyectos se realiza en forma conjunta con el Gobierno nacional que, en algunos fondos, tiene poder de veto.

El Estado colombiano debe fomentar el desarrollo humano a partir de políticas públicas, que consideren las particulares características de las instituciones y organizaciones públicas, que permitan precisar los alcances de los objetivos adoptados. Si bien el diseño del SGR, como pieza del proceso de descentralización, no observó algunas de esas características, genera instancias (por ejemplo, el OCAD y los comités consultivos) e instrumentos (por ejemplo, el presupuesto bienal, los ejercicios de planeación regional, los criterios de los proyectos) que implementados progresivamente traerán beneficios importantes para la comunidad. Sin embargo, el logro de esos beneficios depende del fortalecimiento integral de la capacidad técnica y política del Estado.



Esquema 4. Síntesis de elementos principales

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar V., L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. (3ª. ed.). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Alburquerque, F. (2004, abril). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la Cepal*, 82, 157-171.
- Aldana, D. (2012a, febrero). Documentación de modelos pertinentes para el diseño del Sistema General de Regalías. *Notas Fiscales*, 15, 1-31.
- Aldana, D. (2012b, febrero). Tres complementos institucionales para el Sistema General de Regalías. *Notas Fiscales*, 16, 1-24.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *Las políticas de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington, D. C.: Editorial Planeta.
- Boyer, R. (1992). *La teoría de la regulación*. Valencia, España: Editorial Alfons el Magnànim.
- Burki, S. V.; Perry, G. E. y Dillinger, W. R. (1999). *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Comité Técnico Interinstitucional (2010, julio). Regla fiscal para Colombia. Banco de la República. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- Contraloría General de la República (2013). *Función de advertencia. Suministro de agua potable a la población de Yopal*. Oficio 2013EE0022132.
- Coraggio, J. L. (1997). Descentralización. El día después..., *Cuadernos de Postgrado, serie Cursos y Conferencias*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Cuervo G., L. M. (1999a). Desarrollo económico local: leyendas y realidades. *Revista Territorios Virtual*, 01, 9-24.

Cuervo G., L. M. (1999b). El rompecabezas de la intervención económica territorial. *Revista Territorios Virtual*, 02, 77-93.

De Mattos, Carlos A. (1990). La descentralización: ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Cuadernos de Economía*, 14.

Del Valle, M. y Galindo, A. (2010, diciembre). Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú. Banco Interamericano de Desarrollo.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (2012). Informe de Coyuntura Económica Regional Departamento de Casanare. Bogotá: DANE-Banco de la República.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (2012). Informe de Coyuntura Económica Regional Departamento de Arauca. Bogotá: DANE. Banco de la República.

Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década*. Tomo I. Marco conceptual y resultados de progreso municipal. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Técnicas para el análisis de la gestión financiera de las entidades territoriales*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Visión Arauca 2032: Geoestratégica, innovadora y nuestra. Visión de Desarrollo Territorial Departamental*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios, 2011*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. *Informes de avance y cierre de los departamentos de Arauca y Casanare*. Interventoría Administrativa y Financiera. Dirección de Regalías.

- Departamento Nacional de Planeación. Informes de análisis a la documentación relacionada con los recursos de regalías y compensaciones, vigencias fiscales 2005-2011. Departamentos de Arauca y Casanare. Dirección de Regalías.
- Economía Urbana Ltda. y Centro Nacional de Consultoría (2012). *Realizar una evaluación de las regalías directas, una evaluación de los resultados del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y elaborar un estudio de sostenibilidad financiera a mediano plazo de las 80 entidades territoriales mayores receptoras de regalías en el país*. Contrato suscrito con el Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- Echeverry G., J. C.; Alonso M., G. y García M., A. (2011, enero). Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías. *Notas Fiscales*, 2, 1-46.
- Evans, P. (2007). Los retos del “giro institucional”: nuevas oportunidades interdisciplinarias para la teoría del desarrollo. En P. Evans, *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal* (pp. 187-216). Bogotá: Publicaciones ILSA.
- Fedesarrollo (2010, septiembre). Repartir la mermelada sobre toda la tostada: difícil pero necesario. *Tendencia Económica. Informe Mensual de Fedesarrollo*. 101. Bogotá: Colombia.
- Fedesarrollo, Instituto de Ciencia Política y Fundación Konrad Adenauer (2010, noviembre). Debate de coyuntura legislativa. *Boletín No. 2*.
- Finot, I. (2001, mayo). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. *Serie Gestión Pública*, 12, 1-133.
- Finot, I. (2002, diciembre). Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía. *Revista de la Cepal*, 78, 139-149.
- Finot, I. (2003, octubre). Descentralización en América Latina: Cómo hacer viable el desarrollo local. *Serie Gestión Pública Cepal*, 38, 1-34.
- Finot, I. (2005, agosto). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la Cepal*, 86, 29-46.
- Galilea, O.; Letelier, S. y Ross S. (2011). *Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes). Cepal.
- Garay S., L. G., y Salcedo-Albarán, E. (2010). Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a

profundizar la democracia. En *25 años de la descentralización en Colombia* (pp. 89-137). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Garay S., L. G.; Salcedo-Albarán, E. y De León B., I. (2010). Redes de poder en Casanare y la Costa Atlántica. En López H., C. *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano* (pp. 215-266). Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.

García V, M. y Espinosa R., J. R. (2011). Incorporación institucional de la periferia: tres casos paradigmáticos. En M. García V., M. García S., J. C. Rodríguez R., J. E. Revelo R. y J. R. Espinosa R. *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales* (pp. 210-262). Bogotá: Ediciones Antropos.

García V., M. y Revelo R, J. E. (2010). *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Ediciones Antropos.

García V., M. y Revelo R, J. E. (2011). Introducción: instituciones, conflicto armado y poder político en el municipio colombiano (2001-2011). En M. García V., M. García S., J. C. Rodríguez R., J. E. Revelo R. y J. R. Espinosa R. *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales* (pp. 12-51). Bogotá: Ediciones Antropos.

Gaviria, A.; González, A. y Zapata, J. G. (2002). Petróleo y región: el caso del Casanare. *Nueva Serie Cuadernos de Fedesarrollo*, 8. Alfaomega Colombiana S. A.

Gobernación de Arauca (2004). *Plan de Desarrollo Departamental. Vamos Arauca por el Cambio Radical 2004-2007*. Arauca, Arauca.

Gobernación de Arauca (2008). *Plan de Desarrollo Departamental. El Cambio Sigue su Marcha 2008-2011*. Arauca, Arauca.

Gobernación de Arauca (2009). *Plan de Desarrollo Departamental. Seguimos con el Cambio 2009-2011*. Arauca, Arauca.

Gobernación de Arauca (2012). *Plan de Desarrollo Departamental. Es Hora de Resultados 2012-2015*. Arauca, Arauca.

Gobernación de Casanare (2004). *Plan de Desarrollo Departamental. Trabajo en Equipo 2004-2007*. El Yopal, Casanare. Ordenanza 010 del 28 de mayo de 2004.

Gobernación de Casanare (2008). *Plan de Desarrollo Departamental. Pensando en Todos 2008-2012*. El Yopal, Casanare. Ordenanza 004 del 24 de mayo de 2008.

- Gobernación de Casanare (2012). *Plan de Desarrollo Departamental. La que Gana es la Gente 2012-2015*. El Yopal, Casanare. Ordenanza 006 del 30 de mayo de 2012.
- González, J. J. (2007). Los paramilitares y el colapso estatal en Meta y Casanare. En M. Romero (editor). *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos* (pp. 239-283). Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.
- Gutiérrez L., O. J. (2010, mayo-agosto). Arauca: espacio, conflicto e institucionalidad. *Revista Análisis Político* 69, 3-34. Bogotá.
- Gutiérrez S. F. y Zuluaga, B., P. (2011, enero-febrero). Hacia un país minero: retos para el sistema político y el Estado. *Nueva Sociedad*, 231, 96-114.
- Helmsing A., H. J. (1999, septiembre). Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. *Revista EURE* 25 (75), 1-31.
- Helmsing A., H. J. (2001). Hacia una reapreciación de la territorialidad del desarrollo económico. *Revista Territorios Virtual*, 05, 49-70.
- Hernández, S., R.; Fernández, C., C. y Baptista, L., P. (2001). *Metodología de la investigación* (2ª. ed.). México: McGraw-Hill.
- Jessop, B. (1999). *Crisis del Estado de bienestar: Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Kuklinski, A. (1985). *Desarrollo polarizado y políticas regionales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Llorens, J. L.; Alburquerque, F. y Del Castillo, J. (2001). *Estudios de caso de desarrollo económico local en América Latina*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez O., A. (2012). *Impacto socioeconómico de la minería en Colombia. Informe para el sector de minería a gran escala*. Fedesarrollo.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011). *Monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones-SGP*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Moncayo J., E. (2003). Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿Hacia un nuevo paradigma? *Revista de Economía Institucional* 5, (008), 32-65.

Moncayo J., E. (2004). *Las políticas regionales en Colombia. De la intervención activa al retraimiento del Estado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Moncayo J., E. (2006, enero- abril). Las políticas regionales en América Latina y los Países Andinos: un análisis comparativo. *Cuadernos del Cendes*, 23, 61. *Tercera Época*, 99-125.

Moncayo J., E. (2006, octubre-diciembre). La transformación del Estado en América Latina: una perspectiva económica desde los Países Andinos. *Problemas del desarrollo: Revista Latinoamericana de Economía*, (37) 47, 135-159.

Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista EURE*, 31 (93), 73-88.

Peck, J. (2010). Economías políticas de escala: Políticas rápidas, relaciones interescales y *wordfare* neoliberal. En V. R. Fernández, y C. Brandão (directores). *Escalas y políticas de desarrollo regional. Desafíos para América Latina* (pp. 77-120). Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Pening G., J. P. (2003, marzo). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo*, 2 (1), 123-149.

Perry, G. y Olivera, M. (2010, mayo). El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia. Fedesarrollo. *Working Paper*, 51, 1-40.

Perry, G. y Olivera, M. (2012, noviembre). *Petróleo y minería: ¿bendición o maldición?* Bogotá: Fedesarrollo.

Polèse, M. (1998). Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo. Cartago, Costa Rica: Editorial Tecnológica de Costa Rica.

Portes, A. (2012). Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. En C. Rodríguez G. y A. Portes (coord.), *Las instituciones en Colombia. Un análisis sociológico*. (pp. 21-55). Bogotá: Ediciones Uniandes.

Procuraduría General de la Nación (2011). IGA. Índice de gobierno abierto. 2010-2011. Bogotá: USAID.

Procuraduría General de la Nación (2012). IGA. Índice de gobierno abierto. 2011-2012. Bogotá: Torreblanca AG.

Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010). *Las regalías en Colombia. Diseño, evolución e impacto*. Documento sin publicar.

- Prud'Homme, R. (1995). The dangers of decentralization. En: The World Bank Research Observer, 10 (2), August.
- Ramírez J., J. C. y Parra-Peña, R. I. (2010, diciembre). Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia, 2009. *Serie Estudios y Perspectivas 21*. Santiago: Cepal, Naciones Unidas.
- Restrepo, D. (2007, octubre). Memorias del Seminario: 20 Años de la Descentralización en Colombia: Presente y Futuro. Bogotá: Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial-Rinde.
- Richardson, H. W. (1986). *Economía regional y urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Rodríguez G., C. (2012). La paradoja de las instituciones colombianas: un análisis sociológico. En C. Rodríguez G. y A. Portes (coord.). *Las instituciones en Colombia. Un análisis sociológico* (pp. 56-88). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Rojas, N. y Forero D. (2011). *Bonanza petrolera: ¿cómo aprovecharla?* Bogotá: Fedesarrollo.
- Roth D., A. N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. (4ª ed.). Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rubio, M. (2002). Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia. Documento CEDE 2002-17. ISSN 1657-5334.
- Sánchez, F. y Chacón, M. (2005). *Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002*. Documento CEDE 2005-33. ISSN 1657-7191 (edición electrónica).
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad* (10ª. ed.). Bogotá: Editorial Planeta.
- Silva L., I. (2005, abril). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. *Revista de la Cepal* 85, 81-100.
- Transparencia por Colombia. Índice de Transparencia Departamental*. 2008-2009. Bogotá.
- Vásquez B., A. (2000). Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. Santiago de Chile: Cepal.
- Velázquez C., Fabio E. (Coord.). (2009). *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Bogotá: Fundación Foro

Nacional por Colombia-Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Zapata, J. G. (2010). *Las finanzas territoriales en Colombia. Debates presidenciales*. Fedesarrollo.

Zorro S., C. (2007). Entorno humano y desarrollo económico local. En C. Zorro S. (Comp.). *El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios* (pp. 161-196). Bogotá: Ediciones Uniandes.

ANEXOS

ANEXO 1. GUÍA DE ENTREVISTA INDIVIDUAL SEMIESTRUCTURADA

TIPO DE INSTRUMENTO

Se trata de una entrevista semiestructurada que se realizó a dos grupos de funcionarios: uno perteneciente a entidades del Gobierno nacional y otro, a funcionarios de las gobernaciones de Arauca y Casanare.

DURACIÓN

45 minutos aproximadamente

CONTEXTO

La entrevista forma parte del trabajo de grado *Reforma al régimen de regalías y desarrollo regional: La experiencia de los departamentos de Arauca y Casanare*, que tiene como objetivo “Contribuir a determinar si la institucionalidad del Sistema General de Regalías tiende a subsanar las falencias que, de acuerdo con la experiencia de los departamentos de Arauca y Casanare, caracterizaron el anterior régimen de regalías, y

a mejorar la capacidad de los departamentos para promover el desarrollo regional”. Estas entrevistas se realizaron a un conjunto de funcionarios o ex funcionarios, seleccionados a partir del conocimiento y experiencia que tienen en la administración de los recursos de regalías, ya sea en su planeación, ejecución, seguimiento o control. La información se registró directamente en el formulario y su organización se realizó en Excel.

Formato para funcionarios del Gobierno nacional y de las gobernaciones

Fecha:	
Nombre:	
Entidad:	
Función que desarrolla:	
A. Presentación: se realizó una breve explicación del trabajo de grado, de los antecedentes y de los motivos de llevarlo a cabo.	
B. Régimen anterior	
1. ¿Considera que era necesario realizar una reforma al régimen de regalías? ¿Por qué?	
2. Teniendo en cuenta los aspectos señalados, ¿qué ventajas o desventajas tenía el anterior régimen desde el punto de vista de:	
2.1 normatividad?	
2.2 distribución, destinación y beneficiarios de las regalías?	
2.3 institucionalidad: entidades, funciones y relaciones?	
2.4 procesos: planeación y ejecución?	

2.5 resultados: capacidades, prioridades e indicadores?	
2.6 contratación?	
2.7 ejecución de los recursos?	
2.8 control y vigilancia?	
2.9 promoción del desarrollo regional?	

C. Contexto y reforma al régimen de regalías (de acuerdo con su experiencia y conocimiento):

3. ¿Cuáles considera fueron las razones más importantes que motivaron la reforma?	
4. ¿Qué actores desempeñaron un papel estratégico para realizar dicha reforma? ¿Las entidades territoriales lo desempeñaron?	
5. ¿La reforma promueve y fortalece la descentralización? ¿Cómo?	
6. ¿Qué relación tiene dicha reforma con el fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades territoriales?	
7. ¿Cuáles son las principales características del nuevo sistema? ¿Qué diferencias observa entre el SGR y el anterior régimen?	
8. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de la reforma?	
9. ¿Qué asuntos quedaron pendientes en la reforma de regalías?	

D. SGR (de acuerdo con su experiencia y conocimiento):

10. ¿Qué obstáculos y de qué tipo enfrentará el SGR para que contribuya adecuadamente al desarrollo regional?	
---	--

11. ¿Qué ventajas tiene el diseño institucional del SGR para la promoción del desarrollo regional?	
12. ¿El diseño del SGR subsanó las falencias del régimen anterior? ¿Cómo? ¿Qué aspectos no subsanó?	
13. ¿Qué problemas se han presentado en la implementación del SGR?	
14. ¿Los problemas de la implementación han reducido el alcance previsto frente a la contribución del SGR en el desarrollo regional?	
15. En el corto, mediano y largo plazo, ¿qué espera del SGR?	

ANEXO 2. MARCO METODOLÓGICO

<i>Problema</i>	El estancamiento de los indicadores sociales y económicos de las entidades territoriales que recibieron regalías, pese a la elevada cuantía de estos recursos		
<i>VARIABLES asociadas con</i>	distribución, destinación y beneficiarios de las regalías	institucionalidad: entidades, funciones y relaciones	procesos: planeación y ejecución
<i>Ubicación geográfica</i>	departamentos de Arauca y Casanare		
<i>Horizonte temporal</i>	2004-2012		
			resultados: capacidades, prioridades e indicadores

<i>Pregunta</i>	<i>Elemento conceptual vinculado</i>	<i>Etapas de la investigación en que se abordó</i>	<i>Fuentes de información</i>	<i>Instrumentos de recolección y análisis de información</i>
1. ¿Cuál era la normatividad que regulaba el régimen anterior de regalías?	Descentralización	Etapa b	Constitución Política, Ley 141 de 1994 y decretos reglamentarios	Herramientas ofimáticas, principalmente Excel, para organizar la información recolectada
2. ¿Cómo era la distribución y destinación de los recursos en el régimen anterior de regalías?	Descentralización	Etapa b	Constitución Política, Ley 141 de 1994, decretos reglamentarios y exposición de motivos de la reforma al régimen de regalías	Herramientas ofimáticas, principalmente Excel, para organizar la información recolectada
3. ¿Qué entidades y procesos intervenían en la distribución, destinación, ejecución y control de los recursos en el anterior régimen de regalías?	Descentralización	Etapa b	Constitución Política, Ley 141 de 1994, decretos reglamentarios y exposición de motivos de la reforma al régimen de regalías	Herramientas ofimáticas, principalmente Excel, para organizar la información recolectada
4. ¿Cuál fue el monto de las regalías giradas? ¿Qué participación tuvieron las regalías dentro del total de recursos departamentales?	Descentralización	Etapas b, c y d	DNP y ministerios de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público: desempeño del sector minero-energético, generación, distribución y comportamiento de regalías y reforma al régimen de regalías	Herramientas ofimáticas, principalmente Excel, para organizar la información recolectada

<i>Pregunta</i>	<i>Elemento conceptual vinculado</i>	<i>Etapas de la investigación en que se abordó</i>	<i>Fuentes de información</i>	<i>Instrumentos de recolección y análisis de información</i>
5. ¿Cómo asignaron los departamentos de Arauca y Casanare, entre 2004 y 2011, los recursos de las regalías que les correspondieron conforme a la normatividad vigente para tal efecto, y cuáles fueron las modalidades de la ejecución de tales recursos?	Desarrollo, política regional y descentralización	Etapas b, c y d	DNP, CGR, ministerios de Educación y Salud, SSPD y DANE: indicadores sociales y económicos y del desempeño de las entidades territoriales frente a la ejecución de los recursos de regalías. Dirección de Regalías e Inventorística Administrativa y Financiera: ejecución de regalías para el período 2004-2011 (reportes de ejecución presupuestal, resultados de las medidas de control y vigilancia e irregularidades en la ejecución de regalías). Secretarías de Planeación y Hacienda de los departamentos de Arauca y Casanare: proceso de programación y ejecución de las regalías (informes de ejecución presupuestal, planes de desarrollo, proyectos de inversión, rendiciones de cuentas, entre otros)	Herramientas ofimáticas, principalmente Excel, para organizar la información recolectada.
6. ¿Cuál fue la evolución de algunos indicadores sociales y económicos de los departamentos de Arauca y Casanare entre 2004 y 2011, comparada con la evolución de esos indicadores en departamentos que no fueron receptores de regalías directas o que recibieron un menor monto, durante el período?	Desarrollo, política regional y descentralización	Etapas b, c y d		

<i>Pregunta</i>	<i>Elemento conceptual vinculado</i>	<i>Etapas de la investigación en que se abordó</i>	<i>Fuentes de información</i>	<i>Instrumentos de recolección y análisis de información</i>
7. ¿Hubo inversiones inadecuadas en la aplicación de esas regalías? ¿Hubo aspectos de la normatividad e institucionalidad que permitieron o condujeron a inversiones inadecuadas? En caso afirmativo, ¿cuáles aspectos?	Desarrollo, política regional y descentralización	Etapas b, c y d	Entrevistas semiestructuradas	Herramientas ofimáticas, principalmente Excel, para organizar la información recolectada.
8. ¿Hasta qué punto esas falencias son subsanadas por el nuevo Sistema General de Regalías?	Desarrollo, política regional y descentralización	Etapas b, c y d	Entrevistas semiestructuradas	Guías de entrevista semiestructurada (anexo 1).
9. ¿Hasta qué punto el nuevo sistema tiende a fortalecer la institucionalidad pública para contribuir al desarrollo regional?	Desarrollo, política regional y descentralización	Etapas b, c y d	Entrevistas semiestructuradas	Guías de entrevista semiestructurada (anexo 1).



Esta publicación se editó en el 2015, 35 años después de que el Comité Ejecutivo de la Universidad de los Andes, en el Acta del 13 de febrero de 1980, aprobara la creación de Ediciones Uniandes. Han sido 35 años de sostenida producción editorial de títulos de carácter científico, artístico y cultural, en los que hemos pasado de las galeradas y las pruebas azules a la impresión digital y el libro electrónico.