



# CONTROL FISCAL, GOBERNABILIDAD, GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA:

---

Generación de confianza y  
**transparencia en la**  
administración de lo público

---

**CONTROL FISCAL, GOBERNABILIDAD, GESTIÓN  
Y POLÍTICA PÚBLICA:**

**GENERACIÓN DE CONFIANZA Y TRAN  
SPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LO PÚBLICO**

**SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS**

**SANTIAGO DE CALI, NOVIEMBRE DE 2015**

**CONTROL FISCAL, GOBERNABILIDAD, GESTIÓN  
Y POLÍTICA PÚBLICA:**

Generación de confianza y transparencia en la  
Administración de lo público

**SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS**

Edgar Varela Barrios  
Rector Universidad del Valle

Adolfo Weybar Sinisterra Bonilla  
Contralor Departamental del Valle del Cauca

Carlos Eduardo Cobo Oliveros  
Director (E) Instituto Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento  
de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle

Edilberto Montaña Orozco  
Coordinador Académico  
Instituto Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Facultad  
de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle

Jorge Antonio Quiñones Cortes  
Coordinador Técnico  
Director Operativo de Control Fiscal de la  
Contraloría Departamental del Valle del Cauca

Autores  
Jorge Antonio Quiñones Cortes  
Maritza Rengifo Millán  
Jaime Vergara Castrillón

## PRÓLOGO

La misión de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca no es distinta a la definida en el artículo 267 para la Contraloría General de la República, la cual se orienta fundamentalmente a lo preceptuado en el artículo 119 de la Carta Superior: tener a cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración, en este caso, de la administración departamental del Valle del Cauca y la de aquellos municipios que no cuenten con un órgano particular de control fiscal.

Esta honrosa y por demás trascendental tarea se debe desarrollar de una manera eficiente, incluyente y duradera, buscando con ello contribuir a la construcción de una cultura de defensa del interés público. Construir una cultura de defensa de lo público no es una tarea fácil, pero existe el compromiso y la firme convicción de avanzar en esa dirección. Ello está consignado en las estrategias establecidas en el Plan Estratégico 2012 – 2015, y el compromiso de mejora continua de la gestión en pro de la satisfacción de los involucrados, diseñando e implementando una política de calidad, en la que se enmarca el fomento de proyectos innovadores que incrementen la productividad de las prácticas organizacionales de la Contraloría Departamental y por ende contribuyan al mejoramiento de la gestión que realizan las entidades sujeto de control fiscal, así como el fortalecimiento de la ciudadanía en el control social de lo público.

Esta política de calidad se fundamenta en el uso de los sistemas de información para el ejercicio del control fiscal y la participación ciudadana, como instrumentos que contribuyen al fortalecimiento de la confianza y transparencia en el manejo de los recursos públicos. Un resultado significativo de esta estrategia se daría en la medida que los recursos a disposición del ente territorial departamental o municipales se empleen bajo los criterios de eficiencia, eficacia y economía, que en armonía con los principios rectores sobre los cuales se soportan la administración pública de moralidad, publicidad, celeridad, transparencia, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, impactan positivamente en la mejora en las finanzas públicas de los sujetos de control.

Entre los principales procesos sobre los que orientó su misión la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, está la de evaluar las políticas sectoriales, entre ellas la relacionada con el Sistema General de Regalías-SGR-, desarrolladas por



la administración departamental, en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación Departamental, a partir del respectivo plan de desarrollo.

La divulgación de la información sobre el ejercicio del control fiscal y la implementación de políticas y medidas anticorrupción, así como el comportamiento ético y organizacional de nuestros funcionarios, fueron resaltados en la medición del Índice de Transparencia que realizan Transparencia por Colombia, la Unión Europea, y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. Estas políticas y estrategias van de la mano con las tendencias globales de evaluación de la gestión pública que realizan los organismos multilaterales a los gobiernos nacionales, como criterio para su inclusión en organizaciones que promueven la cooperación económica.

Finalmente, esta publicación es el resultado de una alianza entre la Contraloría Departamental, como principal organismo de control fiscal del departamento del Valle y la Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, por medio del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento y los docentes del Departamento de Contabilidad y Finanzas, que implicó no solo un trabajo detenido de evaluar el informe al manejo de las regalías en el departamento, sino de las auditorías a las políticas de vivienda, deporte, salud, concesión vial Buga-Tuluá, La Paila, La Victoria y la elaboración de un documento sobre prácticas de innovación en el ejercicio del control fiscal.

De igual manera, se requirió complementar una formación académica mediante el diplomado de “Análisis y evaluación de Políticas Públicas y Gestión Pública”, que significó un esfuerzo adicional en tiempo y estudio para un número importante de nuestros funcionarios, lo que en suma representó una innovación institucional, dado que el ejercicio del control fiscal generalmente se realiza desde una perspectiva técnica, sin posibilidad o espacio para problematizar los hallazgos de las auditorías desde otros enfoques teóricos y metodológicos que los relacionen con las políticas públicas y el modelo de gestión pública.

De esta manera, el ejercicio se orientó hacia el aspecto de la evaluación, entendida esta como posibilidad de ir más allá del cumplimiento formal de la norma o el requisito del indicador y considerar el impacto de este cumplimiento en la materialización de los principios de eficacia, eficiencia y economía en el proceso de modernización del Estado. Se espera que este y los demás documentos resultantes de este ejercicio académico sirvan como modelo para que otros organismos de control retomen esta experiencia y la adapten a sus necesidades institucionales y especificidades de los territorios.

Adolfo Weibar Sinisterra Bonilla  
Contralor Departamental Valle del Cauca  
Diciembre de 2015

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	13
ANTECEDENTES .....	17
<b>CAPÍTULO 1. MARCO REFERENCIAL.....</b>	<b>21</b>
1.1 Marco Teórico .....	21
1.1.1 Marco institucional .....	21
1.1.2 Gobernanza y gobernabilidad en las sociedades democráticas.....	22
1.1.3 Un concepto sobre la política sectorial .....	32
1.1.4 Nuevos roles de los gobiernos territoriales como promotores del desarrollo en el marco de la globalización .....	36
1.1.5 ¿Qué funciones cumplen los gobiernos territoriales en la implementación de Políticas Públicas? .....	36
1.1.6 Las Políticas Públicas y el desarrollo territorial .....	38
1.1.7 La evaluación en las Políticas Públicas .....	42
1.1.8 Funciones de la evaluación de Políticas Públicas .....	43
1.1.9 Clases de evaluación en las políticas públicas .....	45
1.2. Marco Conceptual .....	48
1.2.1 ¿Qué son las Regalías?.....	48
1.2.2 Sobre el Sistema.....	48
1.2.3 ¿En qué consiste el Sistema de Regalías?.....	49
1.2.4 Reseña histórica de las regalías en Colombia .....	49
1.2.5 El Nuevo Sistema de Regalías y su futuro.....	51
1.2.6 Lineamientos de la política pública de las regalías en Colombia .....	54
1.2.7 Aportes positivos del nuevo S.G.R. ....	57
1.2.8 Dificultades con la Reforma de las Regalías.....	57
1.2.9 Recomendaciones al Sistema General de Regalías.....	60
1.2.10 Contexto de la política sectorial en el departamento del Valle del Cauca.....	60
<b>CAPÍTULO 2. NORMATIVIDAD, OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE REGALÍAS.....</b>	<b>63</b>
2.1. Lineamientos Constitucionales .....	63
2.2. Marco Normativo De Las Regalías En Colombia .....	72
2.2.1 Régimen normativo presupuestal.....	72
2.2.2 Leyes orgánicas.....	73
<b>CAPÍTULO 3. DESCRIPCIÓN DE LOS ACTORES, COMPETENCIAS Y RECURSOS EN EL MANEJO DE LAS REGALÍAS.....</b>	<b>77</b>
3.1 Manejo Del Sistema General De Regalías.....	77

3.2 Recursos .....	80
3.2.1 Financiación y destinación con los recursos de regalías.....	80
3.2.2 Directriz que establece el uso de los diferentes sectores de inversión que se financian con recursos del S.G.R. ....	81
3.2.3 Recursos para los proyectos de impacto local .....	81
3.2.4 Participación de las comunidades étnicas minoritarias y sus garantías .....	81
3.2.5 Financiación de los proyectos con cargo al S.G.R.....	82
3.2.6 Inembargabilidad de los Recursos del SGR.....	82
3.2.7 Regiones que crearon el Acuerdo 003 de la comisión rectora del SGR .....	82
3.2.8 Asignación de los ingresos de regalías por explotación de materiales de construcción .....	83
3.2.9 Distribución de los recursos de regalías entre los fondos y las entidades beneficiarias .....	83
3.2.10 Presupuesto de los recursos de regalías .....	85
3.3 Competencias, Actores Y Estrategias.....	87
3.3.1 Plan de Desarrollo Departamental .....	87
3.3.2 Metas estratégicas .....	88

#### **CAPÍTULO 4 CONTROL FISCAL A LA GESTIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS .....**

4.1 Hechos Relevantes.....	89
4.2. Alcance De Las Auditorías.....	91
4.2.1 Control de resultados: planes, programas y proyectos .....	91
4.2.2 Control de gestión.....	102
4.2.3 Control financiero: gestión presupuestal y gestión financiera .....	103
4.3 Concepto Sobre El Análisis Efectuado .....	106
4.3.1 Control de resultados .....	106
4.3.2. Control de gestión.....	106
4.3.3 Control financiero y presupuestal .....	107
4.4. Hallazgos Y Resultados De La Auditoría .....	107
4.5. REFLEXIONES ACERCA DE LOS RESULTADOS.....	113

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	117
-------------------------------------	-----

REFERENCIAS.....	123
------------------	-----

## **TABLAS**

Tabla 1. Historia de las regalías .....	50
Tabla 2. Cambios en el Sistema de Regalías con la reforma de 2012.....	53
Tabla 3. Proyectos presentados a nivel nacional.....	92
Tabla 4. Proyectos presentados por Departamento .....	93
Tabla 5. Recursos de inversión y de ahorro .....	96
Tabla 6. Proyectos presentados por el Departamento del Valle del Cauca .....	97
Tabla 7.Estado de los proyectos presentados al OCAD Regional .....	101
Tabla 8. Muestra de contratos auditados en relación con el Plan de Desarrollo 2012-2015 .....	102
Tabla 9. Ejecución de las apropiaciones del SGR- ingresos 2012 .....	103
Tabla 10. Ejecución de gastos -2012.....	104
Tabla 11. Ejecución ingresos -2013 .....	104
Tabla 12. Ejecución de gastos 2013 .....	105
Tabla 13. Resultados de auditoría al Departamento de Planeación – Vigencia 2013 ..	106

## **FIGURAS**

Figura 1. Reforma de las regalías y las asignaciones.....	53
Figura 2. Sistema General de Regalías.....	84

## INTRODUCCIÓN

La relevancia dada a la actividad minera y a los hidrocarburos en el país como una de las líneas principales para la atracción de inversión extranjera y fuente de recursos para la superación de la pobreza e impulso del desarrollo económico regional y nacional, fue el principal argumento que usó el actual gobierno para proponer y emprender el ajuste normativo, estructural e institucional del régimen de regalías, con el objetivo de hacerlo compatible a los intereses del gobierno nacional y a las exigencias de la economía mundial.

Criterios tales como la equidad entre entidades territoriales, la competitividad regional, la sostenibilidad de las finanzas del Estado, fueron tenidos en cuenta para la elaboración de los argumentos de la reforma institucional a las regalías, que introdujo cambios significativos en la estructura para la distribución, el establecimiento de reglas de uso y el control de la inversión proveniente de la explotación de recursos naturales no renovables. También, se generó el espacio propicio para la aparición de nuevos actores, la construcción de nuevos escenarios de contienda por la titularidad de estos recursos y, en el fondo, una nueva institucionalidad en torno a las regalías.

Es así como el propósito de este documento es dar a conocer el estudio de la utilización de los recursos de las regalías en el departamento del Valle del Cauca, para lo cual se consideraron los resultados de la Auditoría con Enfoque Integral, efectuada a Planeación Departamental, durante las vigencias 2012 y 2013.

Este escrito se ha organizado teniendo en cuenta los antecedentes, el marco teórico y conceptual de las regalías. También, la normatividad, objetivos de la política de regalías en Colombia, así como el manejo del Sistema General de Regalías (SGR), el Control Fiscal, la identificación de los hallazgos en el proceso auditor y, para terminar, las consideraciones finales y las recomendaciones de tipo académico que permitan conocer acerca de la temática para el fomento del mejoramiento en la gobernanza, en la gestión, en la política pública de las entidades territoriales del Estado colombiano.

El escenario que propició el nuevo Sistema General de Regalías a partir del año 2011 en Colombia está determinado por las perspectivas de un aumento futuro en los ingresos obtenidos por la explotación minera y de hidrocarburos,

además de una imperiosa necesidad de reducir la pobreza y de generar equidad social y regional. Así mismo, garantizar una buena administración de los recursos, por sus efectos tanto a nivel macroeconómico como regional; estas cuatro condiciones motivaron al Estado a reformar el régimen de regalías (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

La intervención adecuada de las autoridades económicas durante períodos de fuerte crecimiento de los ingresos por concepto de regalías debía garantizar el principio de equidad social en la distribución de la riqueza extraída del subsuelo. Por una parte, al promover la inversión de estos ingresos con criterios que priorizaran a la población más pobre y, por otra, al reconocer los recursos del subsuelo como una propiedad de los colombianos para el desarrollo de todos los departamentos y municipios. Así se planteó que el principio de equidad regional fortalecería la integración de diversas entidades territoriales en pos de proyectos comunes; promovería, además, la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y la priorización de grandes proyectos de desarrollo. Adicionalmente, al generar ahorros para épocas de escasez, se buscaría promover la estabilidad de la política económica, las finanzas públicas y del entorno macroeconómico.

Dado lo anterior, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry Garzón, el Ministro de Minas y Energía, Carlos Rodado Noriega, y el Director del Departamento Nacional de Planeación, Hernando José Gómez Restrepo, presentó ante el Honorable Congreso de la República el proyecto de reforma constitucional que creó el Sistema General de Regalías (Echeverry et al, 2011).

En este proyecto de reforma constitucional se planteó que el Sistema General de Regalías (SGR) está conformado por la totalidad de los recursos que el Estado percibe por concepto de la explotación de los recursos naturales no renovables. Los recursos del SGR financian proyectos que contribuyen a mejorar la competitividad de las regiones y del país. Las regalías continuarán siendo destinadas, en su totalidad, al financiamiento de las regiones, y de ninguna manera al Gobierno Nacional.

Antes de aprobada la reforma, existían dos clases de regalías, las directas y las indirectas; las primeras correspondían casi al 80% del total y pertenecían solamente a los departamentos y municipios en cuyos territorios se adelantaba la explotación de recursos naturales no renovables, al igual que a los puertos fluviales y marítimos por donde se transportaban los mismos. Las llamadas “indirectas”, se canalizaban a través del Fondo Nacional de Regalías y financiaban proyectos regionales de inversión prioritarios en todo el país, según los respectivos planes de desarrollo.

El anterior esquema se modificó con el SGR, pasando a ser un sistema general que, como ya se mencionó, abarca la totalidad de los recursos que percibe el Estado por concepto de la explotación de recursos naturales no renovables, que

se destinan a financiar proyectos regionales de desarrollo económico, social y de infraestructura. Si bien los departamentos y municipios receptores continúan recibiendo de manera directa un porcentaje del monto total de las regalías, dicha participación será menor a la que recibía antes, dado el nuevo diseño del SGR.

En todo caso, estas regiones pueden participar también en todos los fondos regionales. Se debe tener presente que el Acto Legislativo estableció la flexibilización del uso de las regalías, con el fin de otorgar mayor autonomía a las entidades territoriales, que a través de cuerpos colegiados tendrán el poder de decisión sobre las prioridades a atender con estos recursos. Adicionalmente, se plantea que el nuevo sistema incentiva la competitividad regional al promover la integración de los departamentos, los municipios y los distritos de manera libre, espontánea y dinámica para desarrollar proyectos que fortalezcan sus áreas de influencia, lo cual permitirá aprovechar las economías de escala que pueden generar la coincidencia de prioridades a nivel regional.

Una de las virtudes que se esperaba de la reforma radicaba en que el sistema integrara a todos los actores que participaran de las regalías, garantizando las mismas reglas de juego para las regiones en el uso de estos recursos. Las reglas prevalecerán en el mediano plazo, lo cual fortalece la institucionalidad del sistema general. Estas características se compaginan con lo implementado por el Gobierno en los últimos años, como el Sistema General de Pensiones y el Sistema General de Participaciones, que regulan las transferencias a las regiones.



## ANTECEDENTES

Fue a partir de la Constitución Política Nacional de 1991 que se realizó la distribución de competencias y de recursos a los departamentos y municipios profundizando en el modelo de descentralización fiscal territorial en el país. Dicho modelo de financiación contó con diferentes fuentes de transferencia automática de recursos a las regiones, siendo los más representativos los provenientes del sector central, es decir, los pertenecientes al Sistema General de Participaciones, y en segundo orden se presentan los recursos de regalías, que se transfieren a razón del derecho de participación de las entidades territoriales donde se exploten, extraigan o transporten minerales o hidrocarburos.

Sin embargo, al homogenizar las necesidades de estas entidades, fue necesario reformar el Sistema General de Participaciones en la asignación de recursos, de acuerdo con una lógica sectorial y territorial en la búsqueda de eficiencia y el logro de resultados; situación que no se dio de igual manera en el anterior régimen de regalías.

Adicionalmente, los departamentos y municipios receptores de los recursos de regalías las manejaron bajo los mismos lineamientos de los recursos recibidos por el Sistema General de Participaciones; en consecuencia, la inversión de las primeras fue ineficiente e inequitativa al no considerar la relación de inversión per cápita y el indicador de necesidades básicas insatisfechas de cada entidad territorial. Lo anterior produjo una desarticulación entre la naturaleza y transitoriedad de estas fuentes de recursos, asunto que se solucionó en su momento por medio de la definición del uso de las regalías, con la orientación dictada desde el nivel central.

Tampoco se consideró la capacidad institucional de la administración pública departamental y municipal de las entidades receptoras de las regalías directas en los procesos de administración, programación, ejecución, control y evaluación del uso de estos recursos, que ocasionó el sobre financiamiento de los servicios públicos sociales en los departamentos y municipios receptores de regalías directas, fenómeno que no se tradujo en la calidad de vida de sus pobladores.

El marco normativo de las regalías impuso a las entidades territoriales receptoras de los recursos la destinación de porcentajes específicos para la financiación

de los derechos a la educación, la salud, el saneamiento básico y el agua potable, como condición inicial para poder acceder al manejo autónomo de estos recursos, una vez alcanzadas las coberturas mínimas.

No obstante, a través de diferentes estudios de carácter institucional y académicos, se ha evidenciado que los departamentos y municipios que contaban con los recursos de regalías y compensaciones no cumplían con lo exigido por la ley en cuanto a los indicadores mínimos de cobertura en los sectores mencionados, lo que permitió deducir que esta fuente adicional de recursos no garantizaba la mejoría en las condiciones de vida de la población, ni la mitigación de los efectos de las actividades mineras y de hidrocarburos desarrolladas en sus territorios.

El Departamento Nacional de Planeación en el reporte de información realizado por las entidades certificadoras en educación, salud, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil en el año 2009, puso de manifiesto que ninguna de las 180 entidades territoriales receptoras en las que se concentraban el 99% de los recursos de regalías directas había alcanzado las metas mínimas de cobertura, entre los años 2008 y 2009. De estos, 162 municipios y 18 departamentos, solo 18 cumplieron con las coberturas mínimas en dos sectores y 86 alcanzaron el logro de una meta (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

En el balance por sectores se observa que: a) Educación: si bien la fórmula de cálculo de las coberturas en educación sufrió un ajuste que redujo el número de entidades territoriales que alcanzaron los mínimos de cobertura en educación en la vigencia 2008, solo 48 de los departamentos y municipios receptores de los recursos de las regalías alcanzaron el 100% de la cobertura, y en el año 2009, únicamente 31 cumplieron con el porcentaje de cobertura neta en educación preescolar y media. b) Salud: en referencia a la afiliación del 100% de la población pobre, 89 entidades territoriales alcanzaron la cobertura entre los años 2008 y 2009. c) Agua potable y alcantarillado: ninguna de las 180 entidades territoriales principales receptoras de los recursos de regalías logró la certificación de cobertura. d) Mortalidad infantil: con base en la fórmula elaborada por el DANE para el cálculo de la tasa de mortalidad infantil, cuya medición es bianual, para la vigencia 2008, 167 entidades territoriales disminuyeron este indicador, y solo dos lograron reducir esta tasa por debajo del porcentaje establecido por la ley.

Sin ahondar en la información o variables de medición del cumplimiento de las coberturas mínimas por cada sector, se puede evidenciar que las entidades territoriales receptoras de los recursos de las regalías directas por más que pudieren contar con recursos adicionales para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, no fueron eficientes en alcanzar los porcentajes mínimos de provisión de servicios sociales impuestos por la ley. Incluso, se introdujeron cambios en las formas de uso de las regalías para algunos conceptos de inversión, con el fin de crear la diferencia con respecto a la utilización de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Con la identificación de estos antecedentes y la promesa surgida de la posible bonanza minero – energética, considerada por el actual gobierno como uno de los motores del desarrollo regional y nacional, fue necesario realizar un cambio profundo en el régimen de regalías para transformarlo en el Sistema General de Regalías. Esta transformación se originó en la presentación y aprobación de la regla fiscal, mecanismo usado para conjurar la crisis de la deuda pública e introducir el principio de sostenibilidad fiscal para la implementación de cualquier política pública en el Estado. En este escenario se presentó el Acto Legislativo 05 de 2011 “por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la constitución política”.

Ahora bien, el incremento de los ingresos del país provenientes de las actividades mineras y de la extracción de hidrocarburos generó preocupaciones en cuanto a la titularidad y usos de las regalías como fuentes de ingresos adicionales para las entidades territoriales que tienen el derecho de participación sobre las mismas. Aunado a lo anterior, surgió la necesidad de prever los efectos del llamado auge o boom de la actividad minera - energética en las finanzas territoriales, en tanto que a mayor producción, mayor era el incremento de los recursos que percibirían directamente los departamentos y municipios productores como portadores de las regalías; lo que ampliaría la brecha del acceso a recursos para el desarrollo local y regional entre las entidades territoriales que gozaban de este beneficio frente a las que no lo tienen.

#### SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS PARA EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, en acatamiento de su tarea misional, practicó una auditoría con Enfoque Integral, modalidad Especial Regalías, proceso que fue liderado en la Gobernación por el Departamento Administrativo de Planeación. Esta auditoría se realizó al proceso de planeación, armonización, ajuste y evaluación del Plan de Desarrollo y a las fuentes de financiación con recursos del Sistema General de Regalías, y los propios del orden Departamental y Nacional, para la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad, en la administración de los recursos y los resultados de la gestión.

La auditoría incluyó la comprobación de las operaciones financieras, administrativas, económicas, conforme a las normas legales, estatutarias y los procedimientos aplicables.

El trabajo se llevó a cabo de acuerdo con Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas (NAGC) compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría

(NIAS) y con las políticas y procedimientos de auditoría con enfoque integral prescrito por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, consecuente con las de general aceptación. Para ello, se requirió de una planeación y ejecución, de manera que este estudio proporcione una base razonable para fundamentar la valoración.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales. Este estudio y análisis se encuentran debidamente documentado en papeles de trabajo que reposan en los archivos de la Dirección Técnica de Infraestructura Física de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca.

## CAPÍTULO 1. MARCO REFERENCIAL

### MARCO TEÓRICO

#### 1.1.1 Marco institucional

Cuando se define el significado del marco institucional, se alude al conjunto de políticas y leyes locales y nacionales que determinan el ámbito en el que todas las instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales y mixtas actúan para ampliar el objeto de las políticas públicas o normas, que en este caso se relacionan con las regalías en Colombia.

Este marco institucional es la circunstancia oportuna para que se logre una ejecución exitosa de instrumentos de intervención en la distribución equitativa y de concentración a la inversión de una región. Este incluye el análisis de la responsabilidad de las instituciones que captan, administran y disponen el recurso de las regalías; por lo tanto, es fundamental que se tengan mecanismos de diálogo y coordinación. A su vez, observar el balance entre la provisión de forma integral y centralizada, además, de un enfoque sectorial, en el que todavía existen políticas sin coordinación.

Hasta diciembre de 2011 funcionó en el país un Sistema de Regalías en el que los recursos económicos por este concepto eran entregados a los departamentos y municipios productores de hidrocarburos y/o minerales. Este sistema generó desigualdad en inversión entre los territorios productores y sus vecinos, por la alta concentración en los pocos departamentos y municipios donde se extraen estos recursos no renovables.

El gobierno nacional, bajo el supuesto de que el subsuelo de la Nación pertenece a todos los colombianos, busca que el modelo de Sistema General de Regalías (SGR) sea de alto impacto y forme parte de los Planes de Desarrollo de los entes territoriales.

Pese a los esfuerzos institucionales realizados por el Estado en materia normativa para que los departamentos y municipios que cuentan con yacimientos

y explotaciones petroleras y mineras reciban regalías directas y avancen hacia el incremento de la cobertura en los sectores sociales básicos (salud, educación, agua potable, alcantarillado, saneamiento básico y mortalidad infantil), no se han observado cambios significativos en los índices de calidad de vida de la población. Por el contrario, las entidades territoriales han mostrado poca efectividad en la aplicación de las regalías, lo que se debe, entre otras cosas, a limitaciones en el ciclo de inversión y a una reducida transparencia en la gestión.

De acuerdo con lo descrito en el nuevo régimen propuesto al Sistema General de Regalías para el año 2011, su fundamentación se centró en cuatro principios: 1. El ahorro para el futuro; 2. La equidad regional, social e intergeneracional; 3. La competitividad regional, y 4. El buen gobierno.

Para conseguir estos objetivos se creó el SGR, conformado por la totalidad de las regalías percibidas por el Estado producto de la explotación de recursos no renovables, que se distribuyó de la siguiente manera: a. Participación del Fondo de Ahorro y Estabilización, compatible con las reglas de ahorro del gobierno nacional consignados en la regla fiscal y las normas de disciplina fiscal. b. Participación del Fondo de Competitividad Regional. c. Participación regional de los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Ahorro pensional territorial. d. Recursos para ciencia, tecnología e innovación (Observatorio legislativo, 2010).

### 1.1.2 Gobernanza y gobernabilidad en las sociedades democráticas

La transición de una visión fundamentada en la gobernabilidad hacia una mucho más compleja y sistémica que se resume en la noción de gobernanza (policéntrica y de co-responsabilidad de diferentes actores) constituye uno de los principales temas de análisis en el campo de las políticas públicas y la gestión pública, que ha sido teorizado y sistematizado por numerosos académicos (Dror, 1996; Bozeman, 1998; Peters, 2005; Mayntz, 2001, 2002; Prats, 2003; Stiglitz, 2010; Evans, 2007; Aguilar, 2009; Subirats y otros, 2008; entre otros) y centros de pensamiento a nivel global y latinoamericano (ONU, ILPES-CEPAL, CLAD, INAP, entre otros) que, por la transferencia de políticas públicas, inciden y, en algunos casos, determinan la definición de agendas de gobierno y el diseño e implementación de políticas públicas en los países y sus regiones.

El concepto de “Gobernanza” (governance) hace alusión a que el gobierno democrático tenga la capacidad institucional y gubernamental de, además de ejercer control sobre las personas y los territorios (gobernabilidad), direccionar, coordinar, articular y hacer converger preferencias e intereses de los diferentes actores

sociales. Esto, por tanto, hace un llamado a superar la visión gubernamentalista del Estado como único actor responsable del desarrollo (Aguilar, 2009; Mayntz, 2001, 2002). No obstante, el Estado, a través de la administración pública, debe mantener su rol fundamental en el ejercicio del gobierno sobre la sociedad, en tanto que esto le permitirá corregir y hacer más efectivas las decisiones gubernamentales, para lo cual deberá cambiar sus prácticas e instrumentos para ser más productivo bajo las actuales condiciones de la economía y la política nacional y mundial (Varela y otros, 2014).

Esta nueva visión del Estado y la sociedad ha implicado cambios y reconfiguraciones en la arquitectura institucional de los países y, por ende, en la forma como se diseñan e implementan las políticas públicas. De ahí que la implementación de políticas se haya convertido en el principal problema para los gobiernos en todos sus niveles y en un asunto de interés académico que se requiere profundizar.

Lo anterior se deriva de que el Estado perdió su rol central en la ejecución de políticas y se presentó la crisis del modelo burocrático, haciendo que la tensión se centrara ya no tanto en la gestión burocrática pública, sino en la transferencia de las operaciones de implementación de políticas hacia el sector privado y el solidario (ONG, entre otros). Ciertamente, el anterior modelo jurídico, que interpretaba a la implementación como algo resuelto por la expedición de leyes, reglas o elementos jurídico-administrativos, ha quedado atrás, no solo por la conocida explicación de Majone (1987, citado por Varela, 2014a) sobre el rol de la retórica en las políticas públicas, sino por el reconocimiento de que en muchas ocasiones los marcos normativos no significan *per se* que está en marcha un proceso de implementación.

Por ello, la coordinación de actores y políticas se ha convertido en un asunto clave para avanzar en la configuración de una arquitectura institucional que funcione bajo un enfoque de gobernanza, en la medida en que la ejecución de políticas se ha complejizado con la transformación de los aparatos del Estado, la amplificación del ámbito del mercado y los procesos de globalización. El debate sobre la coordinación tiene que ver con el descentramiento y la pérdida del carácter monopólico del Estado. Este, aun cuando conserva parte de sus burocracias, transforma sustancialmente sus formas de operación porque el esquema dominante no es el del monopolio público, sino el de competencia regulada entre operadores públicos y privados, y aparece una figura: la asociación público-privada, o el *Public – Private Partnership*, en la que el gobierno se alía con empresas del sector privado para ejecutar las políticas (Varela, 2014a; Acuña, 2010).

En la literatura contemporánea de las políticas públicas y la administración pública, por coordinación se entiende “la articulación de la actividad ejecutada por dos o más agencias (instituciones) que buscan incrementar el valor de su servicio público por medio del trabajo conjunto (o combinado), en lugar de hacerlo

por separado” (Belikow, 2007, citado por Varela, 2014a, p. XX). Los problemas de coordinación de acciones y actividades entre las autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de las políticas públicas, se presentan generalmente en tres dimensiones:

- Transversal, entre áreas funcionales. Además, se diferencian la coordinación interestatal y la coordinación relacional. Esta última se refiere a las interacciones entre actores sociales con base en reglas de democracia deliberativa, procedimental. Se enfrentan demandas diversas y las respuestas del Estado y de sus operadores adscritos.
- Vertical, entre los niveles de gobierno: central, estatal y municipal. Este fue uno de los primeros asuntos de coordinación de políticas que emergió en el análisis teórico. Se trata del clásico tema federalismo, centralismo, presidencialismo, versus autonomía de las regiones, descentralización, desconcentración, etc.; temas sobre los cuales los asuntos de diseño institucional divergen mucho de un país a otro. Desde perspectivas múltiples, ello genera problemas de coordinación y, a su vez, permite la construcción de políticas y reglas para establecer la coordinación entre el nivel central, los territorios y los gobiernos locales.
- Longitudinal, entre diversos horizontes temporales (Lerda y otros, 2004, citado por Varela, 2014a), que alude a la necesidad de que exista continuidad en algunas políticas públicas, sin pretender que estas sean estáticas en el tiempo. Por el contrario, se requiere de coordinación y evaluación concomitante que permita la retroalimentación y reconfiguración de los proyectos y estrategias, sin desdibujar sus elementos esenciales.

Una condición indispensable para la coordinación de políticas es la convergencia que debe existir entre los fines u objetivos (consensos mínimos) que tienen los actores para solucionar un problema en particular, sin desconocer que los actores por naturaleza son diferentes en sus fines, medios, racionalidades y grados de poder (Martínez, 2010). Usualmente, cuando se logran dichos consensos mínimos, los actores tienden a solucionar los problemas de manera isomórfica; esto es utilizando los mismos medios y estructuras de acción social (Powell y Dimaggio, 1999; Hannan y Freeman, 1977, citados por Varela, 2014a).

Otro asunto clave para el funcionamiento eficiente del Estado bajo esquemas de gobernanza lo constituye la transversalidad tanto en el abordaje de los problemas, como en el diseño e implementación de las políticas. La transversalidad es un tópico que ha ganado fuerza en la literatura sobre implementación y, en cierta

medida, supera las viejas dicotomías del tipo: Verticalidad (*Top - Down*), Vs. Horizontalidad (*Bottom - Up*).

La transversalidad abarca no solo ámbitos del gobierno y la administración pública, sino el esquema de frenos y contrapesos entre las distintas agencias que encarnan los poderes públicos (ejecutivo, legislativo, judicial, órganos de control, entes estatales autónomos, etc.). También es importante incorporar en la transversalidad, la relación con el contexto global de producción, decisionismo transespecial y evaluación en la ejecución de numerosas áreas de las políticas públicas.

Este concepto, por tanto, alude a las relaciones entre actores y operadores que fracturan los antiguos esquemas de división funcional y sectorial de las tareas y competencias de las agencias públicas, reconociendo, de este modo, que las tipologías tradicionales de corte funcional en Ministerios, Secretarías de Despacho y agencias especializadas, tanto en el nivel central de los gobiernos como en sus ámbitos subnacionales o territoriales, se manifiestan incapaces de responder eficiente y eficazmente a las demandas sociales (Varela, 2014a).

Ello es así porque la naturaleza de los problemas que abordan las políticas públicas desborda los límites jurídicos, institucionales y territoriales, y se inscriben en lógicas de interdependencia, intersectorialidad y multidisciplinariedad (Cunill, 1997; Acuña, 2010). La discusión sobre transversalidad está en la esencia misma del *Management* público porque se considera que el modelo sistémico captura adecuadamente la forma como el Estado interactúa a través de agencias, operadores o de los privados que cumplen funciones públicas, mediante mecanismos de regulación y de control. En este sentido, resulta clave el diseño institucional que resolvería en términos del “deber ser”, la eficacia y eficiencia de las respuestas de política pública.

Esta nueva arquitectura institucional que demanda la gobernanza y las nuevas formas de diseño e implementación de políticas públicas, requiere a su vez de un modelo de gestión que vehicule la coordinación y la transversalidad para el abordaje y la solución de los problemas en la sociedad.

Este es un tema que ha sido abordado desde hace más de tres décadas por corrientes teóricas y políticas inspiradas en el ideario neoliberal que se materializó en una programática de desmonte y desmantelamiento del Estado burocrático que, en su versión más extrema, tendió hacia un “Estado mínimo” (Popper, 1945; Nozick, 1974; Hayek, 1941), que suponía que este debería ocuparse de regular y garantizar el funcionamiento de los mercados, asumiendo la provisión de transparencia, legalidad, evitando el fraude, promoviendo la desmonopolización del grueso de las funciones públicas y el tránsito de estas hacia una extendida y creciente mercantilización del mayor número posible de servicios y bienes públicos (Friedman, 1983).

Estos postulados filosóficos y políticos de facto fueron agenciados por el Consenso de Washington y estuvieron acompañados de la progresiva sustitución de la



Administración Pública, por la Gerencia o el *Management* público (*New Public Management*). Este último se entendió como una adaptación del Managerialismo, dominante en el sector privado y en el discurso académico norteamericano, hacia el sector público. Sus principios básicos fueron: competitividad, innovación, desmonopolización, nuevas funciones y marcos regulatorios, radicalmente diferentes para los gobiernos, y la adopción integral de la gestión estratégica basada en resultados (Donahue, 1991; Osborne y Gaebler, 1994).

Frente a esta corriente de pensamiento anglosajón, en América Latina emergió un modelo de gerencia pública que intenta tomar en cuenta las especificidades de la formación del Estado en el subcontinente, aun cuando comparten formalmente un cuerpo de atributos que acompañan la premisa fundamental gerencialista de la Nueva Gestión Pública: la orientación a resultados, expresada en la conocida fórmula de las 3E (Eficiencia, Eficacia y Economía). Y aunque existan entre ellas diferencias de orden ideológico y conceptual –las que van de los fines a los medios– su instrumentalización no acusa grandes diferencias:

- La orientación a resultados, con medición y contractualización del desempeño, buscando mejoras sustantivas en la economía, eficiencia, eficacia y efectividad de la actuación pública, para generar valor público mediante un encadenamiento de insumos, procesos, productos, resultados e impactos.
- La calidad, entendida como la creación de una cultura transformadora que impulsa la administración pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, mediante la estandarización y certificación de procesos conforme a normas auditadas por especialistas públicos y privados acreditados y conocedores de las mejores prácticas.
- Uso intensivo de las TIC y e-government o gobierno electrónico, como soporte para la interacción en línea con propios y extraños, mediante el desarrollo de plataformas y capacidades que integren la administración pública al ecosistema digital y se construyan nuevos canales para facilitar el acceso de la ciudadanía al gobierno, entre ellos la participación, el control de la corrupción y la rendición de cuentas (Mariñez y Valenzuela, 2013).
- La descentralización organizacional, mediante la separación de la formulación, regulación y evaluación de las políticas públicas, de la ejecución, financiación y operación de las mismas, excepto en aquellas funciones in-concesionales del Estado.
- Desconcentración y delegación de funciones y responsabilidades a niveles más bajos en la pirámide organizacional, pues no todos los procesos deben ser cerrados o decididos en la cumbre organizacional, lo que genera espacios para el enriquecimiento del trabajo, la polivalencia, la flexibilización

y el trabajo en equipo, así como el establecimiento de nuevos tipos de control administrativo por resultados, control contable de costos y control social.

- Arquitecturas organizacionales más horizontales o más planas, con menos niveles jerárquicos, más cerca de los destinatarios de la actuación pública, con objetivos más homogéneos y especializados que posibiliten la medición y evaluación del desempeño.
- Empoderamiento de la gerencia media o a otros entes no gubernamentales, sociales, comunitarios o privados para una más eficiente prestación de los servicios que son función esencial del Estado, en la construcción de nuevos modelos de gobernanza democrática.
- Trabajo en red y alianzas público-privadas y con otros actores para su integración dentro del ciclo dinámico de las políticas públicas, para buscar un nuevo modelo de gobernanza, entre las más importantes.
- La orientación al ciudadano-usuario, mejorando la capacidad de respuesta, superando el modelo privatista de intercambio en el cual por un precio se obtiene un producto o servicio, para avanzar a una relación de intercambio político en la cual el usuario como ciudadano pueda participar en la definición de la relación privada de intercambio.
- Transparencia, buen gobierno, rendición de cuentas (*accountability*) y responsabilidad de los administradores ante la sociedad, pues en la medida en que se otorgan facultades y empoderamiento a niveles inferiores de la pirámide organizativa, la profesionalización no es una condición auto-inmune a la corrupción (Subirats, 2013; Guttman, 2004).
- Participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y control social de la gestión pública, superando el modelo de democracia representativa, para avanzar hacia una nueva ciudadanía en la cual haya inclusión, visibilidad y deliberación en el ciclo de las políticas públicas (Varela y otros, 2014).

No obstante, existe un atributo respecto del que sí existe una enorme diferencia entre el modelo anglosajón y el latinoamericano sobre la gerencia pública: la profesionalización de la función pública, que es una particularidad latinoamericana, toda vez que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) esta no es una preocupación axial, ya que los servicios civiles fueron desarrollados hace al menos un siglo, mientras que en nuestra región ello nunca se logró, al menos en los cánones en los que los prototipos weberianos le otorgaron a esa máquina de máxima eficiencia.

El documento doctrinario del CLAD, “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, sostiene que el modelo burocrático ha sido una condición de desarrollo, porque en ningún país subdesarrollado se ha consolidado el modelo; se

ha evidenciado que en cambio los países desarrollados sí lo han conseguido, por lo cual sostiene que toda la batería de conceptos e instrumentos que propugnan por una nueva gestión pública para América Latina no se podrá adelantar sin un cuerpo de funcionarios profesionalizados.

Por lo anterior se propone la creación de unos cuerpos funcionariales de estirpe burocrática, a manera de *policy makers*, que le den consistencia y continuidad a las políticas públicas, como único rasgo de tipo weberiano digno de rescatar, pues con las demás características se estaría incurriendo en un anacronismo. Dicho de otra manera: la profesionalización es condición necesaria para la modernización de la gestión pública, aunque no es suficiente por sí misma para tal cometido.

Por el contrario, en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se han demolido los servicios civiles en busca de la flexibilidad negada por el dominio de las estructuras burocráticas, a las cuales se atribuyó la causa madre de todos los males del Estado en la crisis de los 60's y 70's. Por ello, se puede hablar de modelos post-burocráticos en esos contextos, mientras que en los nuestros hablamos de configuraciones neo-burocráticas en los modelos de gestión pública. Acerca de este atributo central de la profesionalización de la función pública para hacer verdadera gerencia pública, es preciso recalcar que ella se reclama en dos dimensiones:

- La objetiva: referida a las credenciales y procedimientos mediante los cuales se acreditan las calidades en términos de formación, experiencia y competencias laborales requeridos por los perfiles de los cargos, lo que además supone un proceso permanente de planeación de los recursos humanos, tanto en su cantidad como en su calidad para adecuarlos a los requerimientos de las distintas dependencias, con base en las necesidades cambiantes del servicio. Sin embargo, esta característica no alude a que todos los miembros de la organización tengan título profesional –como en algunos escenarios se ha querido entender–, sino que simplemente se trata de que cada uno según su oficio demuestre tener las competencias y las credenciales requeridas.
- La subjetiva: orientada a garantizar el uso de criterios técnicos y objetivos de actuación y decisión por parte de los responsables, para encarar con neutralidad afectiva las situaciones relacionadas con la prestación del servicio público; es decir, independientemente de la condición partidista, de género, raza, estrato socio-económico, religión, oficio o cualquiera otra condición que se imponga al solicitante, más allá de la del ciudadano con derechos, para atender o resolver asuntos de su competencia. Esta dimensión también se orienta a que, no sólo los servidores públicos sino también la propia organización, adquieran una serie de atributos y valores

tales como la transparencia, honestidad, responsabilidad, adhesión a valores democráticos y defensa de una ética de lo público.

Bajo esta nueva arquitectura institucional derivada de la Gobernanza y dada la necesidad de implementar un nuevo modelo de gestión de lo público, los gobiernos locales en la actualidad enfrentan nuevos retos y por ende deben asumir nuevos roles. Tal como lo señala Varela (2014b), las tareas y competencias de los gobiernos locales en la actualidad van más allá de los formatos o restricciones legales y constitucionales, pues han sido transformadas de forma sustancial por las dinámicas e impactos de la globalización y las interdependencias entre grandes áreas urbanas.

Como ya se mencionó, la primera funcionalidad sobresaliente ahora es la de coordinación de políticas públicas con dinámicas de governance, que puede darse en cuatro niveles. En primer lugar, se coordina la relación entre diversos niveles de lo público-estatal. Como no hay competencias delimitadas (al menos en el caso colombiano y muchas otras partes de América Latina), el Estado nacional sigue haciendo políticas. La alta administración local, el alto management urbano, dedica una parte muy importante de su tiempo administrativo a la coordinación público-público. Básicamente, a las interrelaciones entre las agendas del gobierno local y de los temas distritales o metropolitanos, en conjunción o en interlocución, no exenta de conflictos, con el nivel subnacional territorial intermedio (en el caso colombiano, los departamentos; en otros países, las provincias, regiones autónomas o Estados federativos).

Un segundo nivel de coordinación se da entre el gobierno local y los operadores empresariales públicos, en tanto que ahora las grandes empresas del Estado actúan bajo la lógica del privatismo organizacional; es decir, se desempeñan como empresas privadas, guiadas por el ánimo de la rentabilización y el lucro, y con un grado bastante alto de autonomía, respecto a la relación Principal –Agente (Ventris, 2002; MacCarthaigh, 2011, citados por Varela, 2014b).

Por lo tanto, si las empresas públicas, bien sean de acciones, participación mixta o puramente estatales, tienen autonomía para hacer política pública local, los gobiernos locales, las secretarías y las agencias municipales tienen que dedicarle un tiempo significativo a coordinar estas políticas con los operadores empresariales públicos para tratar de hacer convergentes sus esfuerzos.

Un tercer nivel de coordinación se construye con el sector empresarial y con grandes conglomerados, muchos de ellos de “clase mundial”, que juegan un papel importante en la formulación de planes estratégicos de desarrollo. Estos ámbitos no son de competencia exclusiva de las secretarías de planeación, sino de los conglomerados y grupos de interés provenientes del sector privado que piensan

la región en términos de su inserción en la competitividad global y regional.

Un último nivel lo constituye la coordinación de políticas con el llamado “tercer sector”, con Organizaciones No Gubernamentales (ONG), asociaciones civiles de distinto tipo que, bajo este esquema, ejecutan políticas públicas. Generalmente, actúan como contratistas corporativos del Estado, participan de convocatorias públicas, licitaciones de diverso tipo y concesiones, particularmente en campos que tienen que ver con la política social y con la dotación de numerosos bienes públicos. Adicionalmente, en la coordinación de políticas públicas, existe un trabajo largo y diferenciado según sectores, con organizaciones no gubernamentales, o con el sector no empresarial privado, que se expresa en términos de la sociedad civil, que contrata u opera bienes y servicios públicos. También se presentan procesos de coordinación de políticas públicas con las propias dinámicas de organización ciudadana, particularmente, respondiendo a la interlocución participacionista, propia de las auto-organizaciones de distinto cariz, construidas en los territorios, en las comunidades, en las zonas marginadas y en las distintas esferas de la sociedad civil no empresarial.

Adicionalmente, han emergido otras funcionalidades y competencias de los gobiernos locales relacionadas con:

- Las privatizaciones y su gestión desde lo público-estatal: en estas delegaciones hacia las empresas, el sector privado, las ONG, etc., existe un fuerte trabajo que va más allá de la mera coordinación de acciones analizada en el punto anterior. En muchas grandes ciudades de Europa, Estados Unidos y América Latina se han desplegado sofisticados sistemas de evaluación y seguimiento desde el gobierno local, de los desempeños de los operadores, así como del seguimiento mediante baterías de indicadores de las metas, desafíos, y se construyen y gestionan mecanismos de ajustes y retroalimentación. Lamentablemente, este sistema de gestión de las concesiones y de regulación de los mercados que ofertan bienes públicos y servicios de distinto tipo es bastante limitado en el contexto colombiano.
- El mercadeo de ciudades: en los últimos 20 años se ha afianzado el mercadeo urbano con perspectivas nacionales, regionales y globales, denominado city-marketing que, a la manera de estrategias de segunda línea sobre la base de las políticas o apuestas de largo plazo de planes prospectivos de posicionamiento de las ciudades, configuran acciones de carácter específico y diferenciado en diversos campos de actuación, convergentes de lo público-estatal, con distintos niveles de gestión de las esferas privadas.
- En este sentido, por ejemplo, se viene presentando una competencia entre las grandes ciudades para ganar ser sedes de importantes eventos de interés

mundial. Estos, por tanto, son eventos planeados y diseñados por organizaciones y organismos multilaterales en los que las ciudades compiten entre sí y deben ajustarse a las reglas discrecionales que estas fijan, y cumplir con las demandas que realizan en términos de adecuación y/o construcción de infraestructura, logística, seguridad, procesos de renovación urbana (en algunos casos), movilización y coordinación de actores, entre otros. Bajo estas condiciones, los gobiernos centrales y locales deben realizar mayores esfuerzos fiscales y de cabildeo político tanto para la asignación de la sede como para el desarrollo de las actividades en caso de ganarla. De los resultados de estos procesos depende en gran parte la mayor o menor visibilización mundial a nivel político, económico y empresarial de los países y sus territorios.

- Las acciones de configuración de plataformas e infraestructuras para la competitividad global: otro frente importante que consume bastante tiempo para los gobiernos locales, dependiente de los anteriores, son las políticas de renovación y reordenamiento urbano, y en general los programas y proyectos de reinvención de las ciudades a partir de la ejecución de planes parciales y sectoriales. Ello se enfoca tanto en revivir los tradicionales polígonos urbanos de los centros históricos, para darle una dimensión sostenible y, de otro lado, configurar acciones y respuestas de política pública al fenómeno de la metropolización.
- Participación social y construcción de legitimidad – ciudadanía y gobernanza local: se formula como un imperativo en la implementación de políticas, la puesta en escena de mecanismos de rendición de cuentas (*Accountability*), control social y participación ciudadana. En un espacio práctico, la participación en la ejecución de políticas ha conllevado a formas muy diversas de tercerización de programas sociales, en ONG y entidades de representación y agrupamiento de las comunidades de base.
- Los principios de cooperación entre los territorios, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil se fundamentan ahora en reglas de actuación al interior de organizaciones ad hoc y ex ante. La organización de las comunidades y de los grupos no se basa solo en el principio de adhesión (voluntad), sino también en el de reciprocidad (aceptación). Por ello, el mayor peso de la sociedad civil depende de su capacidad real de interlocución con los actores con mayor poder de decisión, destacándose entre ellos las administraciones públicas. Hoy es visible el alto grado de relacionamiento entre los gobiernos locales y la ciudadanía, incluyendo esquemas de atención de corte asistencialistas, extendidos a lo largo y ancho de América Latina (Varela, 2014b).
- La gestión internacional de la cooperación y la asociatividad regional y global: vale la pena subrayar la importante concentración de esfuerzos en

los temas de cooperación internacional, por parte de las autoridades locales y de las burocracias especializadas, tanto públicas como privadas o en redes de asociación público-privadas para articularse a tendencias y procesos transnacionales. Otro tópico significativo ha sido la configuración de diversas redes de articulación y cooperación global entre los gobiernos locales; algunas de ellas, propias del multilateralismo regional y urbano, tales como las asociaciones con cierta formalidad de ciudades, hasta las formas complejas de redes de ciudades globales. Muchas de ellas, definen las apuestas prospectivas de carácter ambicioso, basadas en modelos de desarrollo sustentable. Estas redes han promovido nuevos temas en la agenda de las políticas locales, entre ellas, definir adecuadamente la arquitectura de los poderes multiniveles, a diferencia del viejo modelo escalar o concéntrico de tipo burocrático.

### 1.1.3 Un concepto sobre la política sectorial

El control fiscal realizado por los organismos de control en Colombia, entre ellos las contralorías, de manera constante se encuentra cuestionado por diferentes actores, entre ellos, sectores de la dirigencia política, empresarial y sectores de organizaciones no gubernamentales y sociales. Este cuestionamiento se basa principalmente en las fallas del diseño institucional relacionadas con la forma de elección de los representantes de estas instituciones en sus diversos niveles (nacional, departamental distrital y municipal), en el entendido de que estos funcionarios son elegidos por las instituciones que controlan (presentándose, en muchos casos, conflicto de interés) y los recursos para su funcionamiento provienen de estas mismas instituciones.

Por otra parte, el ejercicio del control fiscal, tal como lo plantea el Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia de 1991, se ejerce en forma posterior y selectiva, lo cual limita la capacidad de acción preventiva frente al manejo de los recursos públicos y fomenta la discrecionalidad en el ejercicio del control. Esto sumado a que las entidades objeto de control superan a las contralorías en capacidad institucional y recursos financieros, técnicos y humanos.

Pese a estas anomalías, el ejercicio del control fiscal es fundamental para que las políticas públicas que se implementan en los territorios contribuyan significativamente al desarrollo y el bienestar de los grupos de interés (*stakeholders*). En este escenario resulta relevante indagar sobre el rol que cumplen la descentralización y los gobiernos de los entes territoriales (departamentos, distritos y municipios) como promotores del desarrollo social y económico de los territorios.

Para tal efecto, es importante evidenciar los elementos sustantivos del proceso de descentralización política, fiscal y administrativa ocurrido a partir de la década de 1980, en el que el municipio aparece como “un elemento cada vez más im-

portante de la estructura político-administrativa de los países, como el centro de impulso de políticas económicas y sociales, y como órgano ejecutor o facilitador de procesos destinados a satisfacer demandas productivas y de calidad de vida de la población” (Velásquez, 1995, p. 1). Por el contrario, los departamentos en la arquitectura institucional colombiana, aun no tienen claramente definido su rol frente al desarrollo, porque la Constitución Política de 1991 es eminentemente municipalista y deja en un limbo al nivel meso de gobierno (departamentos).

Estos fallos en la arquitectura institucional han conducido a que el modelo de departamento se encuentre en crisis, que se expresa en un débil desarrollo institucional y deterioro de la gobernabilidad (Instituto de Prospectiva, 2014). En tal sentido, los gobiernos territoriales asumen la corresponsabilidad del desarrollo, entendido este como un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local (Vázquez-Barquero, 1988, citado por Boisier, 2001).

Boisier complementa la anterior definición con los planteamientos de Cuervo (1998), quien establece la naturaleza ambivalente del desarrollo económico territorial, es decir, se trata de una respuesta residual desencadenada por un vacío generado por la ausencia y el debilitamiento del gobierno nacional; también puede verse como una oportunidad creada por las nuevas y viejas virtudes de lo local y como ámbito de construcción de procesos de desarrollo. Estos elementos son recogidos por el nuevo pacto fundacional derivado de la Constitución Política de 1991, que fortalece el proceso de descentralización, modificando con ello las relaciones entre el gobierno central, las entidades territoriales y la ciudadanía, en el marco de un nuevo proceso de modernización del Estado.

De acuerdo con Velásquez (1995), esta modernización del Estado obedeció a dos factores fundamentales: en primer lugar, un cambio en el entorno mundial caracterizado por el impacto de la tercera revolución tecnológica en los procesos productivos; la pérdida relativa de soberanía de los Estados - nación y de su función como promotores del desarrollo económico y social; las crecientes demandas de la sociedad civil por mayor autonomía local y mayor participación en la toma de decisiones y finalmente, por la privatización y mercantilización de los bienes y servicios públicos.

El segundo tipo de factores tiene que ver con las condiciones sociopolíticas del país durante la década de 1980, cuando se presentaron diversas formas de pro-



testa ciudadana como expresión del inconformismo existente por la incapacidad del Estado para responder eficientemente a las demandas sociales.

De hecho, estos mismos factores se encuentran desde el periodo del Frente Nacional (1958 - 1974) cuando este pacto político intentó resolver los problemas de la violencia sociopolítica que caracterizó el país en las décadas de 1950 y 1960. En este sentido, Varela (1999, p. 90) plantea que la (...) descentralización es en realidad no solo una manera de racionalizar la función pública, repartir y asignar responsabilidades entre los diferentes niveles territoriales, sino que es vista como un antídoto para eliminar el recurrente fenómeno de la violencia atado, sin duda, a las desigualdades sociales (la marginalidad y la exclusión entre clases y sectores sociales) y a las diferencias en el desarrollo de las regiones.

Este contexto condujo a un necesario proceso de descentralización con un fuerte énfasis en los mecanismos de participación ciudadana como elemento central de la democracia participativa, modificando con ello el régimen político local mediante un acercamiento entre la Nación y los entes territoriales, así como entre el Estado y los ciudadanos en algunos niveles políticos de decisión.

En términos administrativos, la descentralización demandó un nuevo modelo de gestión pública inspirado en los principios de eficiencia, eficacia y economía de la gestión privada y de la autogestión de los bienes y servicios públicos por parte de la comunidad. En lo económico, el Estado siguió asumiendo las funciones de prestador de bienes y servicios y de ente regulador de la actividad económica, pero con una mayor participación del sector privado y del sector no gubernamental, y con el mercado como principal asignador de recursos. Una expresión de la nueva función del Estado es que los bienes y servicios públicos son asignados a través del subsidio a la demanda y no por medio del subsidio a la oferta como ocurría en el modelo de Estado empresarial vigente hasta la década de 1980.

Por lo tanto, con la descentralización se asignaron nuevas competencias y recursos a los entes territoriales como estrategia para fortalecer su capacidad de promoción del desarrollo y el bienestar. Antes de la Constitución de 1991, la Nación planificaba y definía los programas y proyectos a ejecutar en los territorios, convirtiéndose en el principal agente del desarrollo a través de la prestación de servicios y la construcción de obras de infraestructura. En la actualidad, el municipio como las demás entidades territoriales (gobernaciones y distritos), tienen derecho a elegir sus autoridades (elección popular de alcaldes y gobernadores), a ejercer unas competencias, a administrar tributos y recursos y a participar de las rentas nacionales (ESAP y Universidad de Georgetown, 2005).

Las nuevas competencias se reglamentaron en el Estatuto de Descentralización (Decretos 77 a 81 de 1987) y las Leyes 29 de 1989, 10 de 1990 y 60 de 1993 y están relacionadas con la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico; construcción, mantenimiento y dotación de planteles escolares,

instalaciones deportivas y centros de atención primaria en salud; dirección del sistema local de salud; asistencia técnica agropecuaria y ejecución de programas de desarrollo rural integrado; adecuación de terrenos con infraestructura vial y de servicios públicos y comunales; cofinanciación de programas de vivienda de interés social; construcción y conservación de redes viales municipales; regulación del transporte urbano; prestación de los servicios públicos domiciliarios; seguridad ciudadana y atención a grupos vulnerables a la población (Velásquez, 1995).

Para garantizar el buen desempeño de los municipios en estas competencias, se implementaron medidas de fortalecimiento fiscal tanto de los ingresos propios como de las transferencias del gobierno central a través de las Leyes 14 de 1983, 12 de 1986, 60 de 1993 y 715 de 2001.

Estos recursos son asignados de manera diferente según la categoría del municipio, es por ello que desde el ámbito nacional se establecen unos criterios de distribución y destinación de los recursos, lo que implicó, por una parte, una pérdida de autonomía de los municipios que ya no cuentan con el 20% de recursos para libre destinación y, por otra, un retroceso en el proceso de descentralización, ya que concentra las competencias de los municipios de categoría 4, 5 y 6 en ejecutar, principalmente, los recursos asignados mediante el Sistema General de Participaciones (SGP) a las políticas públicas sociales que provienen del gobierno central.

Lo anterior, está relacionado con las limitaciones propias del proceso de descentralización en la medida en que evalúa el desempeño de todos los municipios con los mismos criterios técnicos de eficiencia y eficacia, independientemente de las diferencias de sus condiciones económicas, fiscales e institucionales.

Un ejemplo de estas diferencias es el deficiente desarrollo institucional de los entes locales, especialmente los más pequeños, que se expresa, por una parte, en su poca capacidad de gestión, relacionada con la profesionalización de la burocracia pública y la no incorporación del ejercicio de la planificación, para asumir eficientemente las nuevas responsabilidades y, por otra, en la corrupción y el clientelismo que aún caracteriza la administración de lo público en Colombia.

Otro elemento que ha limitado la descentralización son las tensiones entre el diseño institucional propio de un Estado Social de Derecho y el modelo económico de corte neoliberal. De ahí, que uno de los principales problemas que se evidenciaron del impacto de la descentralización tiene que ver con el ostensible incremento de las demandas sociales garantizadas en la nueva Constitución Política que no alcanzan a ser compensadas con los recursos fiscales propios y transferidos con que cuentan los entes territoriales.



#### 1.1.4 Nuevos roles de los gobiernos territoriales como promotores del desarrollo en el marco de la globalización

Las transformaciones que ha sufrido la implementación de políticas públicas a cargo de los gobiernos locales son producidas, principalmente, por los cambios en los paradigmas de gobernabilidad de los territorios y las ciudades. Es así que desde hace varias décadas, las funciones de los gobiernos locales transitan desde una perspectiva de oferta de servicios y un amplio campo de cobertura por parte de las burocracias públicas, en condiciones de monopolio y asignación no mercantil de bienes públicos y sociales, hacia un esquema abierto y diversificado por procesos de liberalización e internacionalización de la economía, con procesos de privatización y desmonopolización. Estos cambios en la geopolítica en los últimos 40 años han transformado en forma sustancial las tradicionales funciones o competencias a cargo de los gobiernos locales.

El papel de los gobiernos locales como promotores y ejecutores del desarrollo en los territorios, desde una visión clásica, se basó en diferenciar las competencias del nivel central (en régimen políticos federativos o países con arquitecturas institucionales centralizadas de tipo unitario). En ambos modelos de Estado, el asunto principal fue la delimitación de competencias a cargo de los gobiernos locales, desde una perspectiva subordinada o en ámbitos concurrentes, precisando cuáles serían las funciones propias para los gobiernos locales.

El cambio más fuerte que se ha producido con la globalización y la liberalización de los mercados, en una escala planetaria, ha sido la reemergencia del poder político de los gobiernos y las autoridades subnacionales. Esto ha transformado la forma política de subordinación que caracterizó a los territorios o regiones, frente al nivel central del Estado en el capitalismo clásico de corte industrialista. Con las reformas neoliberales, los Estados - Nación se han debilitado, cediendo espacio a formas de regulación transnacionales, multilaterales y de los mercados.

#### 1.1.5 ¿Qué funciones cumplen los gobiernos territoriales en la implementación de Políticas Públicas?

Las tareas y competencias de los gobiernos locales, en la actualidad, trascienden las restricciones legales y constitucionales, ya que han sido transformadas por los impactos de la globalización, la interdependencia e interconectividad entre los países, regiones, sectores productivos, empresas e individuos. La primera función sobresaliente es la de coordinación de políticas públicas con dinámicas

de governance en el marco del capitalismo por proyectos (Bolstanski y Chiapello, 2002). La segunda función es la coordinación de actores en la operación de las políticas públicas, dejando de ser el gran ejecutor por medio de las burocracias gubernamentales (personal de carrera administrativa).

¿Qué coordinan? En primer lugar, la relación entre diversos niveles de lo público-estatal. En otras palabras, las relaciones entre el gobierno nacional y las administraciones subnacionales. Dichas relaciones no están exentas de conflictos interinstitucionales e interorganizacionales que dificultan los procesos de implementación de políticas (planes, programas o proyectos). Igualmente, un segundo nivel importante de la coordinación de políticas se debe realizar con los operadores empresariales públicos. Un tercer nivel de coordinación se construye con el sector empresarial que juega un papel importante en la formulación de planes estratégicos de desarrollo, ya que se piensan los territorios articulados a lógicas de competitividad global y regional. Un cuarto nivel de coordinación de políticas debe realizarse con el “tercer sector” (público no estatal) que son actores relevantes en los procesos de implementación de políticas públicas.

La implementación del modelo de gestión de la Nueva Gerencia Pública (NGP) por parte de los gobiernos territoriales, que instrumentaliza las políticas derivadas de los programas de ajuste estructural en la administración pública, se ha concretado en procesos de desmantelamiento parcial del rol de las burocracias gubernamentales, cuestionando la presupuestación inercial proveniente del gobierno en sus diferentes niveles hacia las instituciones gubernamentales.

Parte de estas funciones en la actualidad son externalizadas para su operación a actores privados o delegadas al tercer sector. Igualmente, este modelo implica trasplantar la racionalidad instrumental con que operan las organizaciones del sector privado al sector público. Este debe ser gestionado con los principios de eficiencia, eficacia y economía. Asimismo, se evalúa la gestión de lo público con un conjunto de indicadores que estandarizan los procesos, desconociendo de paso las particularidades socioeconómicas e institucionales de los territorios.

Este modelo también reevalúa los métodos de profesionalización de la gestión pública, todo ello permeado transversalmente por la implementación y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), en función de hacer más eficientes y transparentes los procesos, acercando al ciudadano a la administración pública (*e-government*).

Respecto a la participación ciudadana y la construcción de legitimidad en las políticas públicas, en el modelo de la NGP los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) de los funcionarios públicos a la ciudadanía son un imperativo categórico para el logro de la legitimidad de los gobiernos y las políticas que ejecutan. Igualmente, la participación ciudadana y comunitaria en el diseño, formulación y evaluación de políticas públicas de abajo – arriba (*bottom-up*) es una condición cada vez más necesaria tanto para el buen diseño de las políticas, como

para la consecución de legitimidad que se requiere por parte de los diferentes grupos de interés para la implementación y buen desarrollo de las mismas. Sumado a ello, las comunidades son las que conocen de primera mano los problemas que las aquejan y que deben ser objeto de política pública por parte de las autoridades gubernamentales.

Finalmente, se encuentra la cooperación internacional. Otra función de los entes territoriales y sus aparatos de gobierno se relaciona con la gestión de recursos y asistencia técnica de países, regiones u organizaciones internacionales que posibiliten procesos de transferencia de políticas públicas, modelos de gestión y prácticas de buen gobierno, que permitan aprendizajes organizacionales e institucionales para la institucionalidad pública local.

### 1.1.6 Las Políticas Públicas y el desarrollo territorial

La política pública como subcampo disciplinar adscrito a la ciencia política, adquiere relevancia teórica y empírica en el Estado de Bienestar por el sustancial incremento de las obligaciones constitucionales frente a los ciudadanos, fundamentado en el Estado Social de Derecho. En esta concepción de Estado, el ordenamiento jurídico lo obliga a garantizarle a los ciudadanos no solo los derechos de primera generación (derecho a la vida, la libertad, la propiedad y los derechos políticos y civiles) sino también los derechos de segunda (económicos, sociales y culturales), tercera (ambientales) y cuarta generación (bioéticos) que son demandados ya no por individuos sino por colectividades. Bajo este modelo, el Estado se convierte en el motor del desarrollo económico y social a través de su papel en el diseño e implementación de políticas públicas.

Esta nueva concepción de Estado se implementó como consecuencia de la crisis del capitalismo de 1929 que se expresó en altos índices de desempleo e inflación, así como en un crecimiento económico negativo en los países industrializados. A esto se suma la extensa destrucción de la infraestructura física y la pérdida de capital humano que sufrió Europa por las dos guerras mundiales y que significó el diseño del Plan Marshall, financiado por Estados Unidos para la reconstrucción de la infraestructura económica y física de los estados europeos.

El periodo 1945 – 1975 se caracterizó por un importante crecimiento económico y por el incremento de la productividad del trabajo y del bienestar material de la población de los países industrializados, como resultado de un proceso de reconfiguración de la teoría económica con el Keynesianismo y la organización del trabajo con el Fordismo-Taylorismo.

En este escenario se produjo un pacto de cooperación entre los sindicatos, los empresarios y el Estado para que se incrementara la productividad y que esto representara beneficios colectivos a través de mejoras en las condiciones laborales y salariales, así como la implementación de políticas sociales que complementa-

ran el bienestar de los trabajadores. En este modelo, el Estado tiene la responsabilidad de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas.

El Estado de Bienestar entra en crisis hacia mediados de la década de 1970, entre otros factores, por los intentos de Estados Unidos por frenar la gran ola inflacionaria de comienzos de la década de 1970; la decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de aumentar el precio del petróleo y la decisión de la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo de no exportar más petróleo a las naciones que habían apoyado a Israel durante la guerra Árabe-Israelí. A partir de esta crisis se empezaron a evidenciar cambios en la organización del trabajo, los hábitos del consumidor, las configuraciones geográficas y geopolíticas, los poderes y prácticas estatales, entre otros. Las causas de esta crisis del capitalismo son explicadas, desde otras perspectivas no liberales, a partir de factores endógenos asociados con la tendencia decreciente de la tasa de ganancia.

Con la crisis del fordismo se inició una transición hacia lo que algunos autores denominan posfordismo, cuyas características principales serían la introducción de nuevas tecnologías de información; el énfasis en los tipos de consumidor (segmentación de los mercados), en contraste con el previo énfasis en las clases sociales; la intensificación de la economía de servicios y el incremento de los trabajadores de ‘cuello blanco’; así como la globalización de los mercados financieros (Jessop, 1999).

A esto corresponde la desregulación de diversas áreas en las que el Estado intervenía y profundos cambios en la organización industrial, por lo menos en los polos más desarrollados del capitalismo. El Estado dejó de ser intervencionista para asumir un papel de regular las actividades económicas y sociales donde se privilegia la inversión privada como motor del desarrollo económico y social. Esto significa que independientemente de la perspectiva de análisis, la evidencia histórica indica que en todo periodo de crisis del capitalismo es necesaria una reconfiguración del Estado y de la teoría económica, así como de la organización del trabajo y del ordenamiento jurídico institucional.

En este nuevo diseño institucional intervienen diversos actores (públicos, privados, no gubernamentales) en el ciclo de la política pública, entendida esta como (...) 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, 2002).

Esta definición supone que existen tensiones entre la sociedad civil y el Estado porque los diferentes grupos de interés y de presión demandan que el Estado resuelva situaciones socialmente problemáticas. Dichos grupos son heterogéneos y tienen diferentes grados de poder y, por tanto, capacidades diferentes para in-

cluid tales situaciones problemáticas en la agenda pública y posteriormente en la agenda gubernamental. En la definición, también resulta evidente que hay un doble objetivo en la política pública; en primer lugar, orientar el comportamiento de los ciudadanos para lograr la cohesión social y en segundo lugar modificar la situación problemática, es decir, no necesariamente hay una intención de resolverla. Se privilegia, entonces, un enfoque incrementalista de la política pública.

Esta definición, es acorde con los principios de la democracia participativa, donde el ciudadano, por medio de la participación directa, tiene el poder de intervenir en cualquiera de las fases del ciclo de la política pública. En este sentido, el desarrollo de las políticas públicas no es potestad exclusiva del Estado sino que intervienen diferentes actores públicos, privados y no gubernamentales que "... buscan dar sostenibilidad, coherencia, integralidad y legitimidad a las actuaciones del Estado, en un contexto donde el todopoderoso Estado de Bienestar -ámbito histórico en el cual surge el discurso de políticas públicas- es reemplazado por otras formas de organización política e intervención ciudadana en las decisiones sobre bienes colectivos" (Boussaguet y otros, 2009, p. 16).

El desarrollo de una política pública implica un proceso de identificación de la situación socialmente problemática, a partir del enfoque de un actor independiente. En este sentido, para el desarrollo de una política pública es imprescindible la intervención de los mediadores (partidos políticos, movimientos sociales, burocracia gubernamental, gremios de la producción, medios de comunicación, asociaciones civiles, etc.), entendidos como los agentes que elaboran el referencial de las políticas públicas, quienes logran decodificar la percepción del problema por parte de los actores involucrados y recodificarlo en los términos susceptibles de actuar sobre la realidad a partir de normas y criterios de intervención políticos (Jobert y Muller, 1987, citado en Surel, 2008).

En este sentido, "los mediadores están en el origen 'de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas'. De la percepción que tengan los mediadores de una situación socialmente problemática se definen sus causas y consecuencias; de lo cual a su vez depende en gran parte la manera de abordar el problema por parte del Estado y los demás actores privados y no gubernamentales que intervienen en el ciclo de la política pública" (Varela, 2009, p. 9).

La discusión sobre una situación problemática y su modificación o solución requieren ser abordadas por el poder legislativo en las sociedades democráticas. Esto significa que una política pública necesariamente debe estar materializada en la ley, es decir, debe estar inscrita en el marco de las reglas de juego institucionales vigentes, las cuales solo se podrían modificar a través de los mecanismos que ofrece la democracia, que en este caso sería el poder legislativo.

En este sentido, los entes territoriales tienen un poder limitado en el diseño de la política pública, ya que su función es principalmente desarrollar y reconfigurar

en los respectivos territorios la política pública que procede del nivel central. Esto nos permite diferenciar dos grandes tipologías de política pública; en primer lugar, las políticas sectoriales que corresponden a las que "implican un rango de decisión de tipo nacional que cubre a toda la sociedad en un campo de intereses de formulación, diseño e implementación de política determinado. Son ejemplos de política sectorial la política de salud (Ley 100 de 1993), la política de educación básica (Ley 115 de 1994) y la política de educación superior (Ley 30 de 1992)" (Varela, 2005, p. 61).

Por su parte, las políticas públicas territoriales "aunque son diseñadas por una instancia del poder central, adicionalmente son desarrolladas y concretadas en los niveles departamental y local. Su radio de acción atraviesa muchos elementos sectoriales precisándolos, moldeándolos y en últimas determinándolos en su aplicación real" (Varela, 2005, p. 62). Este nivel de transversalidad hace necesario que las políticas públicas territoriales tengan un mayor grado de complejidad para su implementación y análisis porque en ellas converge una gran diversidad de temas sectoriales y de actores organizacionales e institucionales.

En el actual modelo de desarrollo económico y de gestión pública, donde intervienen diversidad de actores en la financiación, implementación y evaluación (antes, durante y después) de los planes, programas y proyectos que constituyen una política pública, la coordinación de las acciones de cada actor se convierte en un elemento central para el buen desempeño de la política pública.

Por coordinación se entiende "la articulación de la actividad ejecutada por dos o más agencias (instituciones) que buscan incrementar el valor de su servicio público por medio del trabajo conjunto (o combinado), en lugar de hacerlo por separado" (Belikow, 2007, p. 2). Los problemas de coordinación que se evidencian en el desarrollo actual de las políticas públicas tienen como trasfondo la ausencia de unos consensos mínimos entre los actores sobre los elementos básicos para lograr el desarrollo que permitan focalizar los recursos y los esfuerzos institucionales. De la misma manera, el actual diseño institucional asigna las mismas funciones a actores con diferentes capacidades, fomentando con ello ineficiencia en la asignación de los recursos públicos; dilución de la responsabilidad política, técnica y financiera; y pérdida de credibilidad de la ciudadanía hacia el Estado.

Para lograr una mínima coordinación entre los diferentes niveles y agencias del Estado, es necesaria la transferencia de información clave que permita sincronizar las acciones de estos agentes (públicos, privados y no gubernamentales) para responder oportunamente a las demandas ciudadanas, mediante las políticas públicas. La coordinación no solo debe ser de carácter técnico sino también político, la cual se expresa principalmente en la construcción de planes y programas que logren integrar las decisiones y acciones de los diferentes agentes para construir una visión conjunta estratégica y de largo plazo (Varela, 2009).

La coordinación entre los niveles y agencias del Estado para el desarrollo de una política pública es aún más compleja si se tiene en cuenta que siempre existe un proceso de transferencia de políticas ya sea desde el ámbito internacional (entre países) y transnacional (organismos multilaterales) hacia los Estados, los entes territoriales y las organizaciones o desde el Estado central hacia los entes territoriales.

La transferencia de políticas implica siempre una intencionalidad, implícita o explícita, de orientar la acción de los agentes, lo cual requiere un proceso de reconfiguración que garantice su adaptación y aplicabilidad en los diferentes contextos. Es en la fase de implementación de una política pública donde los agentes tienen mayor posibilidad de reconfigurarla a través de su campo de acción y su capital cultural, social y político que determinan, en últimas, el enfoque desde el que se aborda y resuelve un problema.

Finalmente, la política pública es la que articula la relación entre la sociedad y el Estado a través de las demandas sociales y las respuestas institucionales, entendidas las instituciones como las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social y económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (North, 1993).

En este sentido, adquiere importancia el concepto de gobernabilidad porque está directamente relacionado con el grado de desarrollo institucional que alcanza una sociedad. Gobernabilidad hace referencia a la capacidad que tiene el Estado, en sus diferentes niveles, de satisfacer demandas ciudadanas y corporativas. Los gobiernos locales se desempeñan, principalmente, como operadores de las políticas públicas, dado el grado de centralización de muchas políticas y el incipiente desarrollo institucional que limitan la capacidad de reconfiguración de las mismas, asumiendo por ello prácticas isomórficas (Powell & Dimaggio, 1999).

### 1.1.7 La evaluación en las Políticas Públicas

La evaluación en las políticas públicas es un proceso sistémico (observación, análisis e interpretación de datos) orientado a la generación de nuevo conocimiento sobre una intervención pública, que haya tomado la forma de una norma, programa, plan o proyecto, para lograr un juicio de valor objetivo, respecto al impacto de los cursos de acción. De acuerdo con Salazar Vargas (2009, p. 24), de manera general se puede entender por evaluación la “(...) actividad de comparar un determinado proceso o unos resultados específicos con propósitos u objetivos previamente establecidos o planteados, para confrontar la validez de un determinado proceso”.

El objetivo de la evaluación de políticas públicas es que se genere un insumo útil para la toma de decisiones por parte de los servidores públicos, gerentes públicos o privados y ciudadanía en general. Igualmente, la evaluación ex - post contribuye a que las organizaciones e instituciones aprendan de las experiencias y puedan desarrollar mecanismos e instrumentos que permitan un mejor diseño de cursos de acción y una mejor asignación de los recursos. Esto está en consonancia con el ejercicio de control fiscal que realizan las contralorías, en el entendido de que su función se focaliza en el control de los gastos que realizan las instituciones y organizaciones que manejen recursos públicos.

Weiss (1992) considera que la evaluación se enfoca no solo en los resultados, sino que también estudia los procesos. De todas formas, la evaluación formula juicios sobre lo deseable de las políticas públicas e intenta determinar los valores que están detrás de sus objetivos, pues el fin de toda política pública debería ser la resolución de un problema social, definido este como un contraste entre un estado de cosas observado y una expectativa valorada.

El proceso de evaluación de políticas se encuentra mediado por marcos teóricos, estructura de valores (ideologías, modelos mentales, entre otros) y relaciones de poder, por lo cual no siempre es objetivo porque responde a un juego de intereses. No obstante, hay un creciente número de modelos econométricos, estadísticos y computacionales que permiten avanzar científicamente en la evaluación de políticas.

Finalmente, es importante mencionar que en esta fase del ciclo de las políticas es en el que más avances se han logrado en términos teóricos y empíricos, ya que en la actualidad en la mayoría de planes, programas o proyectos, se realizan evaluaciones ex-ante que permiten determinar la tasa de retorno de la inversión, así como los impactos ambientales y la generación de empleo e ingresos de dichos cursos de acción.

### 1.1.8 Funciones de la evaluación de Políticas Públicas

El objetivo principal de evaluar los “cursos de acción” del Estado es proporcionar información oportuna y confiable acerca del impacto o desempeño de las políticas públicas, permitiendo con ello identificar las divergencias entre el desempeño de las políticas y el objetivo esperado, para contribuir de esta manera a las soluciones de situaciones socialmente problemáticas que se han convertido en elementos sustanciales de la agenda pública.

De igual forma, entre las etapas del ciclo de la política pública, no siempre lo que se diseña, se implementa y por ende se evalúa, ya que en cualquiera de estas fases intervienen diferentes actores que tienen preferencias, racionalidades e intereses divergentes, sumado a los problemas relacionados con la coordinación



de actores y políticas, así como los “ruidos” que se presentan en los flujos de comunicación, que distorsionan la información, afectando la toma de decisiones.

Weiss (1992) divide las funciones de la evaluación en dos áreas: el proceso de toma de decisiones y el aprendizaje organizacional. Respecto al primero, en la bibliografía académica existen diferentes teorías, enfoques y metodologías que aportan al análisis del proceso de toma de decisiones. En este sentido, uno de los enfoques más destacados es el de Herbert Simon (1997), quien realiza un aporte significativo a la teoría organizacional, ya que para la década de 1940 en la que publica su célebre libro “El comportamiento administrativo” es el primer teórico, proveniente de la economía, que indaga sobre el proceso de toma de decisiones por parte de los cuadros administrativos en un mundo práctico mediado por la incertidumbre. Para ello construye un modelo fundamentado en la racionalidad limitada, cuyos supuestos básicos cuestionan el criterio de racionalidad absoluta dominante en la teoría económica. Este autor retoma los aportes de la psicología social sobre las limitaciones de los mecanismos humanos en la toma de decisiones.

La combinación de estos dos enfoques teóricos hace que la propuesta de Simon tenga un alto grado de pragmatismo. Sus postulados principales se resumen a continuación: asume el individualismo metodológico; reconoce que en la interacción social existen estructuras que condicionan la toma de decisiones, lo que significa que se tienen en cuenta las decisiones anteriores que se toman en las organizaciones y que siempre están mediadas por la incertidumbre; igualmente reconoce que existe información asimétrica (costos de transacción) y que el individuo no posee todo el conocimiento ni el tiempo para procesar la información disponible.

Este autor también plantea que en la sociedad y en las organizaciones es fundamental la cooperación, ya que la actividad administrativa es grupal y, por lo tanto, la organización quita al individuo una parte de su autoría decisoria y la sustituye por un proceso organizativo de toma de decisiones. Bajo este enfoque, las decisiones no son óptimas sino razonables o satisfactorias, de tal forma que se construyen dos tipologías de decisiones: programadas y no programadas (Delgado Moreno, 2010).

Por otra parte, de acuerdo con Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne (2008) y Salazar Vargas (2009), los principales criterios para evaluar las políticas públicas son:

1. Efectividad, que analiza si los impactos se producen de la manera prevista por los programas de actuación político-administrativa (PPA), los planes de acción, los outputs producidos.
2. Eficacia, que se relaciona con los *outcomes* observables con los objetivos planteados, es decir ¿Ha sucedido lo que se había planificado?

3. Eficiencia en la asignación de recursos, que permite comparar los outputs con los recursos invertidos: ¿Se ha hecho todo de la mejor manera posible? Además de estos criterios que se concentran en los efectos de la política pública, durante la evaluación se puede proceder a un análisis de la pertinencia de los cursos de acción – relación entre los objetivos de los PPA y el problema político a resolver- y de la eficiencia productiva de los procesos administrativos que conducen a los actos formales –relación entre los outputs y los recursos destinados a un programa.
4. Equidad en la asignación de los recursos y distribución de los beneficios. La equidad es un principio fundamental del Estado Social de Derecho en los regímenes democráticos, que se materializa en gran parte por medio de las políticas públicas sociales. Concretamente, con las políticas compensatorias que tienen como principio aplicar criterios redistributivos, se reconocen los desajustes generados por decisiones políticas previas y se corrigen las fallas del mercado como macro-institución que en el capitalismo asigna los recursos disponibles en la sociedad y distribuye las cargas y beneficios de la cooperación social (Rawls, 2006; Sen, 2010)
5. Costos y satisfacción real de los beneficiarios: la implementación de los cursos de acción requiere que los gobiernos tengan capacidad fiscal y voluntad política. No obstante, bajo la lógica de la racionalidad limitada, cuantificar los costos y beneficios de una política pública es un ejercicio que enfrenta serias limitaciones, en tanto que a pesar de los grandes avances de metodologías cuantitativas a las cuales se puede recurrir, es prácticamente imposible identificar la totalidad de los efectos o impactos que una política puede generar en el conjunto de la sociedad.

### 1.1.9 Clases de evaluación en las políticas públicas

Según Salazar Vargas (2009), existen por lo menos las siguientes seis formas de evaluar políticas públicas: 1. Los medios. 2. Los resultados. 3. La eficiencia. 4. El impacto. 5. Las satisfacciones de los usuarios y 6. La evaluación participativa. La primera, evaluación de medios, confronta los objetivos de la política con los medios puestos a su disposición. Ello implica la formulación de los objetivos y la determinación de los medios que fueron puestos a disposición en un tiempo y en un espacio determinado. El contraste de esas dos dimensiones (objetivos contra resultados) permite establecer la forma más simple para evaluar una política pública.

La segunda clase de evaluación, de resultados, tiende a ser la más utilizada por las instituciones al término de cada vigencia, ya que permite hacer un contraste entre lo que se programó y lo que se ejecutó (objetivos versus realizaciones), tanto a nivel presupuestal como en lo que respecta a la toma de decisiones. Por



su parte, la tercera clase de evaluación, de eficiencia, permite identificar el costo de la consecución de unos resultados determinados, por medio del contraste entre los objetivos de la política con las acciones emprendidas que fueron necesarias para obtener esos objetivos. Esta clase de evaluación tiene un componente cualitativo mayor que las demás. Y la evaluación de impacto permite establecer los cambios que produce la política del Estado en los comportamientos de los individuos y de los grupos.

La evaluación de satisfacción es un intento más reciente de evaluación de políticas. Con ella se busca observar en qué medida los que recibieron los efectos de una determinada política consideran que sus problemas se resolvieron, sus demandas fueron satisfechas o sus necesidades fueron atendidas, con lo cual reconoce la subjetividad relacionada con las diferencias de carácter cultural, social, geográfica, tecnológica e incluso ecológica. Finalmente, está la evaluación participativa que busca romper con el esquema en el que son unos “expertos” quienes a puerta cerrada o desde su escritorio, adelantan la evaluación de una política pública. Por ende, esta clase de evaluación busca combinar las tres partes diferentes comprometidas en el proceso:

- Los expertos externos: como el punto de vista no comprometido.
- La administración pública: como el punto de vista comprometido (aquellos que por haber ejecutado la política, tienen también el derecho a decir qué pasó en la cotidianidad de los problemas de flujo de fondos, de manejo de personal, de recursos, etc.), y
- Los usuarios: como el punto de vista de los afectados (quienes realmente reciben los beneficios o los perjuicios de la política pública).

En la actualidad, la tendencia es hacer que los ejercicios de evaluación de políticas públicas incorporen al menos estos tres grupos de participantes, lo cual es, sin duda, un elemento importante, no tanto porque ninguna de estas por sí sola sea o no la correcta, sino porque tanto la visión de los usuarios, como la de la administración, o la de los expertos, es individualmente sesgada y al poner las tres en relación, se incrementa la posibilidad de obtener una mejor representación de la realidad que se busca comprender.

Finalmente, existen unos enfoques para la evaluación de las políticas públicas. Eric Monnier, citado por Salazar Vargas (2009), describe cinco grandes enfoques para la evaluación de políticas públicas, que dan muestra de la pluralidad de opciones desarrolladas por los evaluadores, debido a la complejidad de su objeto de trabajo:

- a. El enfoque a partir de los objetivos oficiales es el más antiguo. Consiste en partir de los objetivos del programa para contestar la pregunta ¿En qué me-

dida el programa ha producido los efectos esperados? Este enfoque genera numerosas dificultades en la medida en que la descripción de objetivos formulados con claridad y bien jerarquizados, pertenecen –en la mayoría de los casos– al mito de la decisión puramente racional o de racionalidad absoluta.

- b. Es por eso que un segundo enfoque escoge privilegiar los medios utilizados, en el que la cuestión es identificar si estos medios han sido desplegados de manera óptima. Este enfoque tiende a ser más operacional y las intenciones de los autores-actores del programa quedan en el centro del proceso de evaluación.
- c. Es así como algunos investigadores han propuesto eliminar completamente el hecho de tomar en cuenta los objetivos iniciales en el dispositivo de evaluación, de manera que se puedan concentrar en el estudio de los efectos del programa, ya sean aquellos previstos o no por los promotores de la política pública. El problema es ¿Cómo apreciar los resultados? Este interrogante se busca resolver mediante la intervención de las “necesidades fundamentales” de la población.
- d. En el enfoque de los procesos, lo que se trata es de poner en marcha una perspectiva global del proceso político, que incluya los cambios en los objetivos, las negociaciones sobre los medios y –de manera general– todo eso hace que la puesta en marcha de la política pública se aleje de la descripción abstracta que se podía hacer de ella inicialmente. Fuertemente influida por el análisis del sistema, la puesta en marcha de este enfoque es bastante compleja, dada la heterogeneidad de las variables consideradas.
- e. Un último enfoque rompe explícitamente con el punto de vista de los decisores, al proponer hacer de la evaluación “un proceso nunca acabado de aprendizaje colectivo y de búsqueda pluralista de solución a los problemas sociales”. En este caso, el conjunto de los decisores y de los usuarios, así como su sistema de valores, “se concibe como un sistema abierto en el cual se integra la evaluación y sus objetivos, evolucionando también a medida de su desarrollo” (E. Monnier, 2002, p. 106.). Complementa este aspecto el profesor Müller (2002), al aseverar que el enfoque pluralista toma mucho más en cuenta los límites de las teorías de la decisión: incertidumbre en cuanto a la racionalidad y coherencia de los objetivos iniciales, incluidos los mecanismos de percepción propios de los diferentes actores, incertidumbre en cuanto al encadenamiento de las secuencias del proceso decisional, incertidumbre en cuanto a las fronteras mismas del sistema de decisión.

Este enfoque tiene otro aspecto atractivo: permite romper con la tentación permanente de juzgar los resultados de una política pública a través de la mirada

del decisor. Es en esta perspectiva que Bruno Jobert y Phillipe Warin proponen evaluar las políticas públicas “desde abajo”: “Si las políticas públicas no están hechas por profesionales y por hombres políticos, ¿Acaso, no hay que evaluarlas a partir de los criterios de juicio de a quienes están destinadas?”. Salazar Vargas, (2009) señala que el único riesgo de este enfoque es olvidar que las políticas públicas se elaboran en una sociedad jerarquizada en la que, a los criterios de juicio de los usuarios directos de la política, no necesariamente se les asigna un peso determinante. Atractiva a priori, la propuesta de confrontación pluralista de los intereses en juego tiene el riesgo evidente de chocar con numerosos actores, que no tienen ningún interés en el proceso.

## 1.2. MARCO CONCEPTUAL

### 1.2.1 ¿Qué son las Regalías?

Las regalías son una contraprestación económica generada de manera directa a favor del Estado y las entidades territoriales, que comprenden tanto los departamentos y municipios, en cuyo territorio se explotan los recursos naturales no renovables, como los municipios portuarios por donde se transportan dichos recursos o sus derivados.

En primer lugar, el concepto de regalías se puede definir como una contraprestación o una compensación de naturaleza económica otorgado al Estado y a las entidades territoriales por parte de las empresas que explotan recursos no renovables, como petróleo y gas.

La Constitución Política de 1991 se refiere a las regalías como una manera mediante la cual los agentes que explotan los recursos no renovables del país generan una compensación que le permita a la nación reparar los daños causados por dicha explotación.

Existen dos formas de regalías: las directas, que benefician directamente a los territorios productores y las indirectas, que benefician a todos los departamentos y municipios del país que no son productores, a través de la presentación de proyectos definidos como prioritarios en el Plan de Desarrollo.

### 1.2.2 Sobre el Sistema

El Sistema General de Regalías SGR es un esquema nuevo de coordinación entre las entidades territoriales y el gobierno nacional, a través del cual se determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.

### Objetivos

- \* Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos para generar ahorro para épocas de escasez.
- \* Distribuir los recursos hacia la población más pobre generando mayor equidad social.
- \* Promover el desarrollo y la competitividad regional.
- \* Incentivar proyectos minero-energéticos (tanto para la pequeña y media industria y para la minería artesanal).
- \* Promover la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes.
- \* Propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de explotación y exploración.
- \* Los recursos se distribuirán en todos los departamentos del país a través de Asignaciones Directas y de los Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación - FCTI, Fondo de Desarrollo Regional - FDR y Fondo de Compensación Regional - FCR. Adicionalmente se ahorrará a través del Fondo de Ahorro y Estabilización - FAE y del Fondo de Ahorro Pensional Territorial - FONPET.
- \* Todos los recursos del SGR financiarán proyectos de inversión presentados por la entidades territoriales a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD, quienes serán los encargados de viabilizarlos, priorizarlos, aprobarlos y designar el ejecutor de los mismos (Ministerio de Hacienda, 2015).

\*

### 1.2.3 ¿En qué consiste el Sistema de Regalías?

Colombia es un país rico en hidrocarburos y minerales, posicionándose como uno de los países más importantes para la exploración y explotación de estos recursos en América Latina. Según la Constitución Política de 1991, “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes existentes.” (Artículo 332, Constitución Política de Colombia, 1991). Por esta razón, se estableció un sistema de regalías, por el cual las empresas petroleras encargadas de la explotación pagan “regalías” al gobierno. Estas regalías son repartidas entre las regiones con el objetivo de financiar proyectos de inversión local y regional.

### 1.2.4 Reseña histórica de las regalías en Colombia

En Colombia, el concepto de regalías nació a finales del siglo XIX. Así, la Constitución de Rionegro de 1863 fue la primera en establecer que el suelo y

subsuelo eran de los estados soberanos. Sin embargo, la Constitución Política de 1886 fue más allá, declarando que los recursos no renovables y el subsuelo son propiedad estatal y como medida compensatoria se otorgó el derecho de regalías a las regiones. Sin embargo, debido a la falta de exploración y conocimiento de los recursos de hidrocarburos, el petróleo y el gas no son mencionados.

Durante la primera mitad del siglo XX, se creó un marco legislativo, a través de varias leyes, tomando en cuenta la industria petrolera como tal y las regalías que genera. El año 1951 fue marcado por un gran cambio en la gestión del recurso petrolero, dado que se creó la empresa de Estado Ecopetrol a la que se le asignó la responsabilidad de manejar las reversiones y hacerse cargo de las instalaciones petroleras. En 1969, el gobierno promulgó la ley 20 que reemplazó el régimen de concesiones por un régimen de “contratos de asociación” firmados por Ecopetrol. Los términos de este nuevo régimen eran: una vigencia de 27 años prorrogables, un aumento de las regalías del 11.5% a un 20% y una distribución de la producción (20% regalías, 40% asociado y 40% Ecopetrol).

Inicialmente, estos cambios tuvieron un impacto positivo, con más exploraciones y descubrimientos, pero en 1993 el país llegó a los niveles más bajos de exploración e inversión en la historia de petróleo en Colombia (en parte debido a modificaciones como regalías escalonadas relacionadas con los niveles de producción).

Así, se modificó y reguló el sistema de regalías en el año 1994 a través de la ley 141, la cual está vigente en la actualidad. Se estableció oficialmente un régimen de regalías del 20%, regulado por el Congreso de la República mediante el Fondo Nacional de Regalías que se creó con esta ley.

En 2003, con el Decreto 1760, Ecopetrol dejó de ser el administrador del recurso de los Hidrocarburos, y se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos para ejercer esta función. En el año 2011, por medio del Acto Legislativo 05, se modificó el régimen de las regalías y dio la luz al sistema que conocemos hoy en día. La siguiente tabla resume la historia de las regalías con sus fechas clave.

**Tabla 1. Historia de las regalías**

1886: Constitución Política otorga derecho a regalías.
1951: Creación de la empresa de Estado Ecopetrol.
1969: Ley 20 instaura el régimen de contratos de asociación.
1994: Ley 141 que establece oficialmente el régimen de regalías.
2003: Creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos.
2011: Reforma del sistema de regalías con el Acto Legislativo 05.

Fuente: Cozic, 2015.

### 1.2.5 El Nuevo Sistema de Regalías y su futuro

El 18 de julio de 2011 fue sancionado el acto legislativo número 5, que constituía el nuevo Sistema General de Regalías y modificaba los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.

Con esfuerzos de diferentes entidades y actores, durante el segundo semestre del año se produjo una movilización en todas las regiones de Colombia; su objetivo: construir y compartir una reforma que garantizara el principio de equidad social y regional.

Las regalías son hoy una realidad para todos los departamentos del país, su distribución se efectúa priorizando criterios de pobreza, población y desempleo. La reforma ha sido un llamado en torno al trabajo regional, pensando en la formulación de megaproyectos, cuyo impacto trascienda fronteras departamentales. Ha invitado a los colombianos a pensar en grande y en el futuro, fijando como meta la generación de bienestar a través de fuentes de crecimiento económico, empleo y de competitividad.

Con la reforma se crean el Fondo de Ahorro y Estabilización; el Fondo de Ahorro Pensional Territorial; el Fondo de Desarrollo Regional; el Fondo de Compensación Regional, y el fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. Con ello se brinda flexibilidad al sistema en materia de categorías de proyectos a los que se destinarán recursos. Las posibilidades contemplan financiación de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; ahorro para su pasivo pensional; inversiones físicas en educación; inversiones en ciencia, tecnología e innovación, y generación de ahorro público.

El contexto en el que se produce la reforma es determinante; particularmente, en materia de ciencia, tecnología e innovación, se han dado pasos gigantes: la creación de un fondo de destinación específica para este renglón, que estipula el 10% del flujo de recursos totales, sumado a las políticas de gobierno más recientes, constituyen un espaldarazo que hará consolidar las condiciones ideales con las que Colombia haga del conocimiento su motor de desarrollo.

El fondo irrigará recursos de inversión en actividades de ciencia, tecnología e investigación que alcanzarán niveles del 0,5% del PIB en el país, ubicándolo al nivel de otros como México y Argentina, frente a los que presentaba un fuerte rezago.

El 26 de diciembre fue expedido el Decreto 4923 de 2011 que garantiza la operación del Sistema General de Regalías (SGR); entre otros aspectos determinantes, esta reglamentación da cuenta de los órganos del Sistema: la Comisión Rectora y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión. Estos últimos son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a consideración, de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos.

Para el caso específico de los proyectos en ciencia, tecnología e innovación que busquen financiación con los recursos de su respectivo fondo, el órgano colegiado de decisión contará entre sus miembros con representantes de las universidades. Es justamente en este punto donde se hace un llamado a la comunidad académica, en especial a las Instituciones de Educación Superior que concentran hoy en día el 80% de la investigación que se realiza en el país; estas son determinantes en el desarrollo de proyectos de impacto para el sector, y bajo el nuevo esquema entran a ser decisores en materia de proyectos de inversión.

Se están tomando y emprendiendo acciones que algunos años atrás otros países definieron como estratégicas; la consolidación de capacidades regionales como medida para superar brechas hizo de la ciencia, la tecnología y la investigación el cimiento de su desarrollo y competitividad actuales. Las universidades están llamadas a orientar la mejor destinación para estos recursos y a jugar un rol determinante en las decisiones que a partir del 1 de enero de 2012 se toman en el país para buscar la equidad, el ahorro, la competitividad y el buen gobierno, producto de la reforma al régimen de regalías.

Antes que todo, la reforma trató de aportar soluciones a la vieja historia de disparidad regional que conoce el país y entre 1994 y 2009 el 80% de las regalías se concentró en 8 de los 32 departamentos y en 162 municipios de 1102 en total, beneficiando solamente al 17% de los colombianos. Lo anterior, resulta ser injusto e inequitativo, y se convirtió en el primer argumento para la reforma.

Entre el periodo 2000-2011 se recibió por concepto de regalías 46 billones de pesos. Con la bonanza de la industria, se esperaba recibir 94,8 billones para el periodo 2012-2020 por la expansión de la actividad minera-energética. Entonces no era deseable que dicha cantidad de recursos solo beneficiara a los departamentos y municipios productores.

El Departamento Nacional de Planeación DPN continuó ejerciendo las funciones de control y vigilancia sobre los proyectos de inversión financiados con regalías directas y del Fondo Nacional de Regalías (FNR); antes del 31 de diciembre del 2011, se encargó de la liquidación del Fondo Nacional de Regalías y efectuó el cierre de actividades de las Interventorías Administrativas y Financieras.

Figura 1. Reforma de las regalías y las asignaciones



Fuente: Cozic, 2015

Tabla 2. Cambios en el Sistema de Regalías con la reforma de 2012

CUADRO COMPARATIVO	
ANTIGUO SISTEMA ANTES DE DICIEMBRE DE 2011	NUEVO SISTEMA A PARTIR DE 2012
1. Los recursos de regalías se distribuían entre los productores (80%) y el Fondo Nacional de Regalías - FNR- (20%), como mecanismo de redistribución.	1. Los recursos son distribuidos a todo el país a través de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Desarrollo Regional y de Compensación Regional, de Ahorro y Estabilización y FONPET, y se mantendrán las asignaciones directas.
2. Las asignaciones directas debían destinarse a alcanzar las metas de coberturas para poder financiar los proyectos priorizados incluidos en sus planes de desarrollo. Con recursos del FNR se financiaban proyectos atendiendo los acuerdos sectoriales expedidos por el consejo asesor.	2. Todos los recursos del SGR financian proyectos de inversión aprobados por los órganos colegiados de Administración - OCAD
3. El Control y vigilancia a los recursos de regalías se realizaba a través de interventoría Administrativa y Financiera que adelantaba la Dirección de Regalías del DNP.	3. Se creó el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación, administrado por el DNP. La interventoría que se ejerza es integral. Administrativa, Técnica, financiera y contable.

Fuente: Cozic, 2015.



### 1.2.6 Lineamientos de la política pública de las regalías en Colombia

La experiencia que al país le dejó el resultado de la aplicación de la política del régimen de regalías vigente hasta 2011, identificado con la Ley 141 de 1994 y el Fondo Nacional de Regalías, se manifiesta en una serie de errores expuestos de manera concreta en documentos oficiales del Departamento Nacional de Planeación: inequidad y pobreza, ineficiencia e incorrecta utilización de los recursos de regalías. De este análisis se desencadenó una serie de planteamientos que son la esencia de la política del nuevo régimen de regalías, que se encuentra en la explicación de motivos del Acto legislativo 05.

El acto legislativo 05 en sí mismo se compone de una serie de planteamientos que es lo más cercano a una declaración de Política Pública, que perfectamente se expresa en forma de lineamientos de Política del Sistema General de Regalías.

Los siguientes son los principales lineamientos de la Política Pública del Sistema General de Regalías:

Equidad expresada en la forma de Equidad regional, Equidad social y Equidad intergeneracional.

El Acto Legislativo 04 de 2007 dispuso que en la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones se daría prioridad a factores que favorecieran a la población pobre, y en materia de educación, salud y agua potable y saneamiento básico se atendieran principios de eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. El Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2010 — 2014 - Prosperidad para todos-, el documento más importante de política pública del Gobierno, señala de manera objetiva que la equidad es el principio que debe ser guía de las instituciones, objetivo social y bandera del desarrollo económico y la integridad ambiental.

El Acto Legislativo 05 se fundamenta en 3 principios de equidad muy cercanos a los postulados descritos anteriormente, con excepción de aquel concerniente a la sostenibilidad ambiental.

a. Equidad regional: reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad de todos los colombianos, debe favorecer el desarrollo regional de todos sus departamentos y municipios. El Acto Legislativo 05 de 2011 modificó los Artículos 360 y 361 de la Constitución Política, quedando establecido que los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán, entre otros fines, al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales cambiando de esta manera la exclusividad que sobre ellas tenían los departamentos, municipios y distritos productores y portuarios. No obstante, reconoce también el derecho a recursos adicionales a estos productores y portuarios.

b. Equidad social: se visualiza en el diseño de un mecanismo de inversión de los ingresos producto de las regalías minero-energética, que prioriza su distribución hacia la población más pobre. Este mecanismo fue planteado en el Acto Legislativo 05 particularmente con la conformación del Fondo de Compensación Regional — FCR cuyo objetivo primordial resulta ser énfasis en las regiones fronterizas, costaneras y de la periferia del país, que concentran población con importantes niveles de necesidades básicas insatisfechas y demás expresiones de problemática social asociada a la pobreza. No obstante, el Fondo de Desarrollo Regional - FDR lleva consigo inmerso el propósito de aportar a la equidad social en la medida en que es diseñado para priorizar la asignación de recursos hacia las zonas más pobres y más pobladas.

La Ley 1530 desarrolla mecanismos de distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional con la aplicación de indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI y proporcionalidad de la población departamental. Para el caso de los recursos del Fondo de Compensación Regional, además de NBI y población, toma la relación tasa de desempleo departamental y nacional como índice - criterio de equidad, en forma de factores de cálculo. De todas las cifras, 12 estadísticas requeridas en los cálculos son proporcionadas y certificadas por el DANE.

c. Equidad intergeneracional: esta política se expresa en la generación de ahorros para épocas de escasez, la promoción del carácter contra cíclico de la política económica, y el mantenimiento estable del gasto público a través del tiempo. La política de equidad intergeneracional se basa fundamentalmente en el aprovechamiento de fuentes de ahorro que permitieran amortiguar la caída económica. Esta previsión permite solventar las épocas de desaceleración o incluso reducción en la producción, es decir, lograr que las regiones tengan acceso al ahorro que se ha generado con sus propios recursos para mantener su gasto estable a través del tiempo. Esto acompañado de un gasto fiscal responsable sería el tercer ingrediente que contribuya, en palabras del Departamento Nacional de Planeación, a garantizar la estabilidad macroeconómica, promover mejores perspectivas de crecimiento en el mediano plazo, y favorecer las ganancias sostenidas en los frentes social y económico.

Dinámica sostenible del crecimiento económico en el largo plazo. Estabilización del gasto público, ahorro para el futuro y competitividad regional.

“...la experiencia de Colombia en el manejo de bonanzas externas ha demostrado la necesidad de adoptar políticas públicas que permitan el ahorro de parte de los recursos excedentarios, de tal forma que el país pueda mantener el gasto a través del tiempo, evitar la enfermedad holandesa, y crear las condiciones para evitar una posterior recesión. El manejo contra cíclico de la política fiscal, que involucre tanto al Gobierno Central como a las regiones, permite estabilizar la economía y garantizar un crecimiento económico sostenido. Este tipo de manejo requiere que los Gobiernos ahorren en períodos de auge y puedan desahorrar en períodos de desace-



leración, en beneficio de la población en general y de las regiones y personas más vulnerables en particular. La participación del sector público en el ciclo económico es significativa y la moderación del gasto es clave para evitar los efectos nocivos de una bonanza, con instrumentos tales como la adopción de una regla fiscal o la implementación de un fondo de ahorro y estabilización de recursos extraordinarios.” (Acto legislativo 05)

**Autonomía regional.** Fortalecimiento y consolidación de la descentralización territorial y reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad del Estado.

El Sistema General de Regalías fue concebido bajo la idea del respeto a la autonomía regional, entendida como la posibilidad de las regiones a elegir el destino de sus inversiones. Esta circunstancia fue sentada en la exposición de motivos de la Ley 1530, haciendo alcance a una apreciación incluida en la sentencia C-244 de 2011 de la Corte Constitucional: “La fuerza de la argumentación en favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales.” (Sentencia C-244 de 2011 de la Corte Constitucional)

“Así mismo, se busca que al visibilizar los recursos con la participación de los gobiernos locales, departamentales y nacionales, se promueva una buena identificación de proyectos; su priorización de acuerdo con la necesidades regionales y con la visión de desarrollo que surja de las fuerzas vivas de cada región; la contratación transparente, con base en contratos modelo que sean válidos para todo el país. Y por sobre todo, el uso probo de fuentes cruciales para el desarrollo de Colombia. Combatir la malversación y la corrupción requiere de un cambio institucional profundo en la forma como se administran los recursos públicos.” (Sentencia C-244 de 2011 de la Corte Constitucional)

**Manejo de los recursos de regalías.** Mecanismos flexibles que aseguren y promuevan el mejoramiento en la capacidad de gestión de las entidades territoriales y mecanismos y prácticas de buen gobierno.

Los mecanismos de Buen Gobierno en el SGR están diseñados para el funcionamiento del Sistema mediante dos estrategias: la estrategia de fortalecimiento del SGR o estrategia de conocimiento (capacitación desarrollada por DNP y desagregación de recursos a los entes territoriales para mejorar la capacidad técnica de las secretarías técnicas de los OCAD). La estrategia de Calidad del SGR desarrolla las acciones de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR mediante la herramienta informática denominada GESPROY, a la cual la ciudadanía y la institucionalidad estatal tienen acceso.

**Aumento de la competitividad del país.** Desarrollo regional, coordinación y planeación de la inversión de los recursos, priorización de grandes proyectos de desarrollo.

“Otro de los objetivos que se busca con la modificación al régimen actual de regalías y compensaciones es el de utilizar recursos que se espera sean crecientes, por efecto de la dinámica de la actividad minero energética, para impulsar el crecimiento regional, la equidad entre regiones, disminuir los índices de pobreza y aumentar la competitividad del país” (Ministerio de Hacienda, 2011).

**Impacto social de las regalías:** disminuir los índices de pobreza.

“Un gobierno que prioriza las políticas que maximizan el impacto social, independientemente de su origen ideológico. Políticas que conducen a una mayor cohesión social a través de la generación de empleo, la educación y la igualdad de oportunidades, y que también promueven la participación ciudadana y la responsabilidad social.” (Plan Nacional de Desarrollo, 2010, p. 24)

### 1.2.7 Aportes positivos del nuevo S.G.R.

La reforma aporta medidas para crear condiciones de paridad entre los departamentos y responder a la historia de disparidad territorial del país. Así, el sistema ha concebido de manera adecuada los objetivos de desarrollo territorial regional y de usar la inversión pública por la vía de las regalías con esa finalidad. La reforma es clara en sus propósitos y busca de una manera específica que los territorios logren usar esos recursos como dinamizadores de la economía. Adicionalmente, la reforma ha permitido la entrada en la escena de municipios de categoría 5 y 6 que antes no lograban financiación por vía de regalías.

El Centro de Estudio Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República afirma que los departamentos tradicionalmente productores sí se han visto beneficiados por el sistema a nivel fiscal, principalmente porque ahora tienen participación sobre todos los recursos obtenidos por la explotación de materias primas. Por ejemplo, La Guajira ahora tiene participación sobre recursos que obedecen a hidrocarburos, siendo una región donde antes se recibía parte del 20% de los recursos obtenidos por la explotación del carbón.

### 1.2.8 Dificultades con la Reforma de las Regalías

La reforma ha dejado ganadores y perdedores. Los perdedores son los departamentos y municipios productores que sufren de una reducción del flujo de regalías directas. Las regiones productoras quedan con el 10% de los recursos, cuando en el pasado llegaron a tener hasta 70%, lo que genera frustraciones. Adicionalmente, como se subrayó antes, la reforma se basó en la hipótesis de

que la bonanza petrolera iba a seguir al mismo ritmo. Sin embargo, el precio del petróleo cayó drásticamente.

Se ha generado, entonces, un gran descontento e inconformidad en las zonas productoras, que se manifiesta de tres maneras: protestas y bloqueos, guerra jurídica (acciones de tutela, cumplimiento, demandas, consultas populares) y proliferación de proyectos en el Congreso que proponen cargas adicionales a las empresas para compensar a las regiones productoras lo que perdieron.

El gobierno, consciente de esa realidad, hizo un esfuerzo para que en la ley 1744 del presupuesto 2015-2016 se le concediera como compensación aproximadamente un billón de pesos a esas regiones afectadas.

Entre las dificultades que se han encontrado, se destaca que los recursos están siendo usados para proyectos que complementan el Sistema General de Participaciones (proyectos de educación, salud y servicios sociales) y muchos entes territoriales no tienen capacidades en formulación de proyectos en el sector de la industria. Por otra parte, los recursos siguen concentrados en los departamentos que hacen parte central del país, donde el Estado está consolidado. El desempeño del manejo de los recursos es satisfactorio y sobresaliente en el centro del país, especialmente en Cundinamarca, Santander, Boyacá y Eje Cafetero. Sin embargo, los municipios con desempeño crítico se encuentran concentrados en tres regiones: Vichada, Guainía y Guaviare. Por otro lado, el grueso de los municipios en el país se encuentra en situación crítica.

Adicionalmente, a pesar de que las bases del Sistema General de Regalías propenden por premiar la mejora de la capacidad administrativa, no es observable una relación directa entre las capacidades administrativas y el número de proyectos aprobados, en el periodo anterior y posterior de la Reforma.

Por otro lado, existen indicios de que la injerencia política electoral y la cooptación<sup>1</sup> de las instituciones públicas municipales y departamentales, que podrían explicar el destino de los recursos en proyectos, no resultan prioritarios en la atención a necesidades de la población. No es solamente un problema de corrupción de los funcionarios, sino también un problema de gestión territorial.

La nueva arquitectura institucional para el funcionamiento del SGR que se centra en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), por su misma complejidad, ha tenido muchas dificultades para operar debido a la debilidad institucional en las regiones y a la baja capacidad para estructurar, contratar, ejecutar e intervenir proyectos. Se resalta que el recién aprobado Plan Nacional de Desarrollo estableciera que las regalías puedan financiar la estructuración de proyectos y así se pueda dinamizar más el sistema. Sin embargo, se denunció que el gobierno central también pudiera presentar proyectos a los OCAD, por lo cual

<sup>1</sup> La cooptación es ante todo una forma de corrupción a gran escala con la que grupos criminales organizados distorsionan la formulación de leyes, normas, decretos, reglas y regulaciones, y debilitan la estructura institucional de un país.

entrarían a competir por recursos locales, lo que es contrario al principio de la descentralización territorial. Asimismo, se ha hecho alusión a la introducción del poder de veto del gobierno nacional en la aprobación de los proyectos, toda vez que la ley indica que se deben acordar con el gobierno central.

En cuanto a la ejecución de los proyectos como tal, en el país existe una importante falta de ejecución en relación a proyectos ya aprobados. Así, en el departamento de Casanare, son 300 mil millones de pesos que no han sido ejecutados. Asimismo, existen medidas tomadas de carácter administrativo que decretan la suspensión de giros, que obedecen a la no ejecución de proyectos en el plazo determinado por la ley.

La falta de capacidades de los entes territoriales son: 1. La multiplicidad de trámites y protocolos establecidos para el manejo de los recursos y 2. La carencia de la capacidad de gestión institucional (administrativa, tecnológica, etc.). Otras explicaciones de este fenómeno pueden ser la estructura del régimen político colombiano, la corporativización de las entidades territoriales y la ausencia de transparencia pública.

En los últimos años ha habido un esfuerzo por profesionalizar el servicio público. Sin embargo, es un modelo lento y centralizado. Hay maneras que las entidades territoriales encuentran para evadir la obligación de profesionalizar la función pública. Así mismo, el diseño del sistema del Servicio Civil en Colombia está maltrecho porque, por un lado, hay fuertes restricciones de gasto para poder contar con la cantidad de personal suficiente establecida en normas nacionales; y por otro lado, existe la obligatoriedad para las entidades de que profesionalicen los sistemas de personal. El sistema tiene una enorme contradicción en Colombia donde hay dos ordenamientos jurídicos que chocan y, desde la perspectiva institucionalista, hay grandes pendientes que el Estado no ha resuelto.

El Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República expuso los resultados del estudio sobre el desempeño fiscal de las Entidades Territoriales frente al Sistema General de Regalías y la relación entre los Recursos Naturales No Renovables (RNN) con la capacidad institucional, la gobernanza y el crecimiento económico, por lo tanto, la conclusión del estudio fue la siguiente: los municipios que reciben hasta el 20% de regalías presentan un deterioro fiscal; mientras que los municipios que tienen más del 20% de las regalías no muestran signos de ello. Lo anterior, según este Centro de Estudios, podría deberse a cierta experiencia adquirida de los productores tradicionales, antiguos beneficiarios del sistema. Entonces, se concluyó que es posible que aquellos municipios que antes no recibían dineros de regalías y que luego de la reforma sí lo hacían, descuidarían su desempeño fiscal debido a los nuevos dineros que entran.

### 1.2.9 Recomendaciones al Sistema General de Regalías

Desarrollo regional: uno de los principales retos que enfrenta el Sistema es lograr que los recursos por regalías se traduzcan en inversiones de mayor impacto en el desarrollo socioeconómico regional. Por ello, es significativo orientar los recursos en retos concretos con la creación de líneas programáticas regionales que se enfoquen en el cierre de las brechas sociales. Los recursos derivados de la extracción del petróleo y demás recursos no renovables deben ser invertidos en la construcción de estructuras sostenibles que garanticen la competitividad económica del país, de tal forma que se reduzca la dependencia a los ingresos por exportaciones de crudo.

### 1.2.10 Contexto de la política sectorial en el departamento del Valle del Cauca

El Gobierno Departamental del Valle del Cauca estableció en el Plan Departamental de Desarrollo 2012-2015 como objetivo estratégico con *“los recursos de regalías focalizar los proyectos con impacto Regional, promover la articulación entre sectores y actores, fomentar proyectos que aporten en la disminución de la desigualdad social, formular proyectos que estén alineados con los planes de desarrollo vigentes, diseñar proyectos innovadores con alto valor agregado, presentar proyectos que consideren las vocaciones de las subregiones y que resulten complementarios con otras iniciativas de orden Regional y/o Nacional, para lograr mayor apalancamiento financiero”*.

Para ello, fortalece el Departamento Administrativo de Planeación para que asuma la tarea estratégica de planear el desarrollo de la región, articular las fuerzas vivas del departamento en torno a las prioridades regionales, consolidar y procesar la información relevante para la toma de decisiones y gestionar los proyectos de inversión pertinentes que permitan acceder con eficacia a los recursos de las regalías, con el fin de ejecutar acciones que propendan por la competitividad del Valle del Cauca y la disminución de las desigualdades sociales.

La aprobación de los proyectos la realizan los OCAD, que para la región Pacífica están conformados por el Gobierno Nacional, las cuatro gobernaciones (Cauca, Chocó, Nariño y Valle) y las alcaldías, constituyendo los denominados Triángulos de Buen Gobierno (Artículo 6 Ley 1530).

Si hacemos una anotación de la parte normativa del nuevo modelo y su aplicación en el Departamento del Valle del Cauca, la organización, los proyectos presentados, los recursos asignados y ejecutados y sus efectos en el Plan de Desarrollo del departamento, podemos decir que las regalías son una fuente importante de financiación para el desarrollo territorial del departamento. Los recursos deben administrarse siguiendo los principios mencionados anteriormente de transparen-

cia, eficiencia, impacto, equidad y sostenibilidad; sin embargo, la fuente de las inversiones y las debilidades en términos de ejecución, exigen que el gobierno, en coordinación con las entidades territoriales, avance en la ejecución de estrategias que permitan mejores resultados en el uso de estos recursos (Contraloría del Valle del Cauca, 2014).

## CAPÍTULO 2. NORMATIVIDAD, OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE REGALÍAS

### 2.1. LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES

La Constitución Política de Colombia establece diversos lineamientos en los siguientes artículos:

#### **Artículo 307**

La respectiva ley orgánica, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías. Igualmente, definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región.

#### **Artículo 331**

Créase la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

La ley determinará su organización y fuentes de financiación, y definirá en favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que les corresponda en los ingresos corrientes de la Nación.

#### **Artículo 332**

El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.



**Artículo 356**

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley. Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura. Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

a. Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;

b. Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley. El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.

**Artículo 357**

El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente. Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o.** El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos. En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1o. de noviembre del 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1o. de enero de 2002.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o.** Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%. Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no

haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO 3o.** Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. La Ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este párrafo. En todo caso, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje. Igualmente durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de éste.

### **Artículo 358**

Para los efectos contemplados en los dos artículos anteriores, entiéndase por ingresos corrientes los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital.

### **Artículo 359**

No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.
3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarias.

Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 5 de 2011.

### **Artículo 360**

La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 5 de 2011.

### **Artículo 361**

Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos.

Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización.

Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo, y un 80% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

De los ingresos del Sistema General de Regalías, se destinará un porcentaje del 2% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso anterior. Las funciones aquí establecidas serán realizadas por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad a quien este delegue.

La suma de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo, y de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación Regional, crecerán anualmente a una tasa equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento total de los ingresos del Sistema General de Regalías. La ley que regulará el sistema definirá un mecanismo para mitigar la disminución de los mencionados recursos, que se presente como consecuencia de una reducción drástica en los ingresos del Sistema General de Regalías.

La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, así como a los que se refiere el inciso 2o del presente artículo se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional tendrán como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional.

Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior. Transcurrido este período, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional.

Los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización, así como sus rendimientos, serán administrados por el Banco de la República en los términos que establezca el Gobierno Nacional. En los períodos de desahorro, la distribución de estos recursos entre los demás componentes del Sistema se regirá por los criterios que defina la ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior.

En caso de que los recursos destinados anualmente al Fondo de Ahorro y Estabilización excedan del treinta por ciento (30%) de los ingresos anuales del Sistema General de Regalías, tal excedente se distribuirá entre los demás componentes del Sistema, conforme a los términos y condiciones que defina la ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior.

**PARÁGRAFO 1o.** Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Regalías tendrá su propio sistema presupuestal que se regirá por las normas contenidas en la ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior. En todo caso, el Congreso de la República expedirá bianualmente el presupuesto del Sistema General de Regalías.

**PARÁGRAFO 2o.** La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías. Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso 2o del presente artículo, los

órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos (2) Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes. La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de la sociedad civil. En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso 2o del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno Nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.

Los programas y/o proyectos en ciencia tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno Nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica, un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. Así mismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente.

Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento cuatro (4) Ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes.

La ley que regule el Sistema General de Regalías, podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión con participación de la sociedad civil.

En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será mayoritaria, en relación con la del Gobierno Nacional.

**PARÁGRAFO 3o.** Créase el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno.

La ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior, definirá su funcionamiento y el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, correctivas

y sancionatorias por el inadecuado uso de los recursos del Sistema General de Regalías. Dentro de estas medidas podrán aplicarse a los Departamentos, Municipios y/o Distritos y demás ejecutores la suspensión de giros, cancelación de proyectos y/o el reintegro de recursos.

La ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior definirá, igualmente, el porcentaje anual de los recursos de Sistema General de Regalías destinado a su funcionamiento y al del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso cuarto del presente artículo.

**PARÁGRAFO 1o. TRANSITORIO.** Suprímase el Fondo Nacional de Regalías a partir de la fecha que determine la ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior. El Gobierno Nacional designará al liquidador y definirá el procedimiento y el plazo para la liquidación. Los recursos no comprometidos que posea el Fondo Nacional de Regalías a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, se destinarán prioritariamente a la reconstrucción de la infraestructura vial del país y a la recuperación ambiental de las zonas afectadas por la emergencia invernal de 2010-2011.

**PARÁGRAFO 2o. TRANSITORIO.** Respecto de los recursos que se destinarán a las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo y a los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional, su distribución durante los tres primeros años será así: durante el primer año corresponderá a un porcentaje equivalente al 50% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo y un 50% para los fondos enunciados en este parágrafo; de la misma forma, durante el segundo año se destinará un porcentaje equivalente al 35% y al 65% respectivamente; y durante el tercer año se destinará un porcentaje equivalente al 25% y el 75% ,respectivamente.

En el evento en que durante el período comprendido entre los años 2012 y 2014, las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo, sean inferiores al 50% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; y durante el período comprendido entre los años 2015 y 2020, sean inferiores al 40% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; el departamento, municipio o distrito, podrá utilizar los recursos de la asignación del departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional, hasta alcanzar dicho porcentaje o hasta agotar los recursos del departamento en el mencionado Fondo, lo que ocurra primero.

**PARÁGRAFO 3o. TRANSITORIO.** En el primer año de operación del Sistema General de Regalías, se destinará un veinticinco por ciento (25%) de sus recursos al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Durante el período 2012-2014, una quinta parte de los recursos anuales del Fondo de Ahorro y Estabilización se destinará a las asignaciones directas de que trata el inciso 2º del presente artículo.

**PARÁGRAFO 4o. TRANSITORIO.** El Gobierno Nacional contará con un término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior, que ajuste el régimen de regalías al nuevo marco constitucional.

Una vez radicado el proyecto de ley a que se refiere el inciso anterior, el Congreso de la República contará con un término que no podrá exceder de nueve (9) meses para su aprobación. Si vencido este término no se ha expedido la ley por parte del Congreso, se faculta por un (1) mes al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para regular la materia.

**PARÁGRAFO 5o. TRANSITORIO.** El Sistema General de regalías regirá a partir de 1o de enero de 2012. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la ley de que trata el inciso 2o del artículo anterior, el Gobierno Nacional garantizará la operación del Sistema mediante decretos transitorios con fuerza de ley, que expedirá a más tardar el 31 de diciembre de 2011.

**PARÁGRAFO 6o. TRANSITORIO.** Para asegurar la ejecución de los recursos en la vigencia 2012, el Gobierno Nacional expedirá el presupuesto del Sistema General de Regalías para la citada vigencia fiscal, mediante un decreto con fuerza de ley.

### Artículo 362

Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.

### Artículo 363

El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.

### Artículo 364

El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia.

Acto legislativo No. 05 del 18 de Julio de 2011 por el cual se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución política de 1991 para el tema de las Regalías.



## 2.2. MARCO NORMATIVO DE LAS REGALÍAS EN COLOMBIA

### 2.2.1 Régimen normativo presupuestal

L. 1530/2012.

**Artículo 1º.** Objeto. Conforme con lo dispuesto por el artículo 360 de la Constitución Política, la presente ley tiene por objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.

Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

**Artículo 2º.** Objetivos y fines. Conforme con lo dispuesto por los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, son objetivos y fines del Sistema General de Regalías los siguientes:

1. Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, en orden a generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contra cíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo.
2. Propiciar la adopción de mecanismos de inversión de los ingresos minero-energéticos que prioricen su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social.
3. Promover el desarrollo y competitividad regional de todos los departamentos, distritos y municipios dado el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad del Estado.
4. Fomentar la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de la producción minero energético, En particular la minería pequeña, mediana y artesanal.
5. Fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos, a través de La integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo.
6. Propiciar mecanismos y prácticas de buen Gobierno.
7. Propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnos desarrollo y planes de vida respectivos.
8. Incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación

de recursos naturales no renovables, así como en la protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que le asiste a las empresas que adelanten dichas actividades, en virtud de la cual deben adelantar acciones de conservación y recuperación ambiental en los territorios en los que se lleven a cabo tales actividades.

**Artículo 3º.** Órganos. Son órganos del Sistema General de Regalías la Comisión Rectora, el Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Minas y Energía, así como sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) y los órganos colegiados de administración y decisión, todos los cuales ejercerán sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por la presente ley.

**Artículo 22.** Destinación. Con los recursos del Sistema General de Regalías se podrán financiar proyectos de inversión y la estructuración de proyectos, como componentes de un proyecto de inversión o presentados en forma individual. Los proyectos de inversión podrán incluir las fases de operación y mantenimiento, siempre y cuando esté definido en los mismos el horizonte de realización. En todo caso, no podrán financiarse gastos permanentes.

**Artículo 23.** Características de los proyectos de inversión. Los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Sistema General de Regalías deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, así como cumplir con el principio de Buen Gobierno.

**Artículo. 60.** Sistema presupuestal. Las disposiciones del presente título constituyen el sistema presupuestal del Sistema General de Regalías a que se refiere el parágrafo 1º del artículo 361 de la Constitución Política, acorde con lo dispuesto por los artículos 151 y 352 de la Constitución Política.

NOTA: De acuerdo con lo establecido en el artículo 134 de la Ley 1530 de 2012, el presente artículo es norma Orgánica del Presupuesto 25641).

### 2.2.2 Leyes orgánicas

Constitución Nacional (C.N.)

**Artículo.151.** El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y

del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara.

#### LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO

C.N. Artículo. 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo.

Acuerdo 024 de 2004 - Salud Acuerdo 026 de 2004 - Agua Potable y Saneamiento Ambiental Acuerdo 017 de 2011 - Transporte Acuerdo 012 de 2005 - Agricultura y Desarrollo Rural Acuerdo 015 de 2005 - Proyectos de Vivienda de Interés Social Urbana Acuerdo 007 de 2006 - Gas Acuerdo 008 de 2006 - Minas Acuerdo 016 de 2008 - Cultural y Deporte Acuerdo 022 de 2008 - Eléctrico - Formato Aval Técnico Financiero Acuerdo 001 de 2009 - Atención de Desastres y Situaciones de calamidad Pública Acuerdo 002 de 2009 - Educación Acuerdo 016 de 2010 - Medio Ambiente Acuerdo 029 de 2010 - Ciencia Tecnología e Innovación

#### Mecanismos de Control

Son los requisitos que deben cumplir las entidades ejecutoras de los proyectos aprobados para el desembolso de los recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR) -Escalonamiento - Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP).

Resolución 0038 de 2008 - FNR Resolución 0690 de 2004 - FNR Resolución 1067 de 2004 - Escalonamiento Resolución 0698 de 2004 - FAEP Resolución 1068 de 2004 - FAEP Decreto 2245 de 2005 - Escalonamiento Resolución 1102 de 2006 Resolución 0648 de 2006 Decreto 1600 de 2006 Decreto 2010 de 2005 Decreto 416 de 2007 Decreto 4192 de 2007 Decreto 2810 de 2010

#### Otras Normas:

Acuerdo 003 de Abril de 2009 “Por la cual se efectúa una delegación y se deroga el Acuerdo 030 de Diciembre de 2004”.

Concepto Consejo de Estado 2007. “Adopción de medidas por incorrecta utilización de regalías y compensaciones”.

Decreto 620 de 1995. “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994 en lo referente al control y vigilancia de los recursos provenientes de regalías y compensaciones, por la explotación de recursos naturales no renovables.”

Decreto 851 de 2009. “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994, se modifican los Decretos 450 de 1996 y 4814 de 2008 y se dictan otras disposiciones.”

Decreto 1747 de 1995. “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994, referente a la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías”.

Decreto 3510 de 2009. “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 214 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 11 de la Ley 1122 de 2007 y 14 de la Ley 141 de 1994 modificado por el artículo 2 de la Ley 1283 de 2009”.

Decreto 3517 de 2009. “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación. Expedido el 14 de Septiembre de 2009. El cual derogó los Decretos 195 de 2004 y el 4355 de 2005.”

Decreto 3976 de 2009. “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 416 de 2007 y se dictan otras disposiciones.”

Decreto 1447 de 2010. “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 120 de la Ley 1151 de 2007 y los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994 modificados por la Ley 1283 de 2009.”

Ley 141 de 1994 “Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”.

Ley 756 de 2002. “Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones”.

Resolución 0430 de 2006. “Por la cual se modifican las condiciones de crédito para proyectos de inversión con recursos del Fondo Nacional de Regalías”.

Resolución 02944 del Instituto Nacional de Vías. “Por la cual se establecen los parámetros mínimos de revisión para viabilizar los proyectos de inversión de infraestructura vial territorial en inversión de los recursos del FNR”.

Resolución 0029 de 2009. “Distribución en el Presupuesto de Gastos de Inversión del Fondo Nacional de Regalías para la Vigencia fiscal de 2009”.

**Anexo Metodológico** Autorización y Registro de la Cuenta Única para la Consignación de Recursos Proyectos de Inversión en las zonas afectadas por el fenómeno de la niña a ser financiados con recursos FNR **Lineamientos y orientaciones**

Lineamientos para la inversión de recursos de regalías y compensaciones en proyectos de nutrición y seguridad alimentaria. (Ley 1283 de 2009) Liquidación, recaudo, distribución y transferencia de regalías derivadas de la explotación de materiales de construcción. (Decreto 145 de 1995) Orientaciones para la inversión de los recursos de regalías y compensaciones.

#### Circulares

Circular 003 de 2008 de la Dirección de Regalías (Excedentes de Liquidez).

Circular 001 de 2009 de la Dirección de Regalías Reporte y reintegro de los recursos no comprometidos, saldos no ejecutados y rendimientos financieros de proyectos.

El Departamento Nacional de Planeación, ejerció sus funciones con el apoyo las diferentes dependencias de dicho Departamento relacionadas con el funcionamiento del Fondo, en lo que fue pertinente con el proceso liquidatorio.

El Liquidador actuó como representante legal del Fondo Nacional de Regalías, y adelantó el proceso de liquidación del mismo de conformidad con el decreto 4972 - 2011 y la normatividad vigente aplicable.

### **CAPÍTULO 3. DESCRIPCIÓN DE LOS ACTORES, COMPETENCIAS Y RECURSOS EN EL MANEJO DE LAS REGALÍAS**

#### **3.1 MANEJO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS**

La descripción de los actores y de sus responsabilidades en el manejo del SGR es el siguiente (Cosic, 2015):

##### *Ministerio de Minas y Energía (MinMinas)*

El Ministerio de Minas y Energía (MinMinas) tiene como responsabilidad principal definir la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles. Con respecto al sistema de regalías, su actividad principal es manejar el Sistema Único de Información del Ministerio (SUIME), que permite calcular los impuestos para petróleo transportado por oleoductos y gas transportado por gaseoductos. MinMinas cuenta con técnicos que trabajan con las empresas petroleras en el campo para medir los volúmenes de petróleo producido por los pozos en Colombia.

##### *Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)*

La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) es responsable de diseñar, promover, negociar, celebrar y administrar los contratos y convenios de exploración y explotación de hidrocarburos.

En cuanto a las regalías, la ANH es responsable para recaudar, liquidar y transferir las regalías y compensaciones monetarias a favor de la nación por la explotación de hidrocarburos. La ANH usa el Sistema Único de Información del Ministerio (SUIME) mencionado para calcular la tasa de regalías para cada pozo mensualmente.

En Colombia 95% de las empresas pagan las regalías con petróleo y 5% pagan directamente con dinero. La ANH entrega el petróleo a una de las refinerías en el país. Después, una porción está vendida para consumo doméstico y otra se vende en mercados internacionales. La ANH entrega el dinero al Ministerio de Hacienda y Crédito.

*Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda)*

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda) tiene como objetivo general definir, formular y ejecutar la política económica del país, los planes generales y programas y proyectos relacionados con esta. El MinHacienda calcula los ingresos corrientes por regalías y formula el proyecto de presupuesto del SGR para la Comisión Rectora. Además, transfiere el dinero desde su cuenta a las cuentas de cada fondo según los cálculos del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

*Departamento Nacional de Planeación (DNP)*

El DNP tiene una herramienta llamada Mapa-Regalías, un esfuerzo conjunto entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Departamento Nacional de Planeación, que es un sistema online que permite rastrear el pago de regalías por parte de las compañías mineras y de hidrocarburos a los distintos departamentos y rastrear los gastos por medio de una página web (<http://maparegalias.sgr.gov.co>). Este sistema permite una geo-referenciación de los proyectos y su actual curso de implementación en todo el país. La página web informa a los ciudadanos de localidades específicas sobre el total de los ingresos asignados a sus territorios por el SGR, el número de proyectos aprobados y su estado de ejecución.

*Comisión rectora*

Es el órgano encargado de definir la política general del SGR, evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema.

*Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD)*

Son los responsables de definir, seleccionar, priorizar y aprobar los proyectos de inversión a financiar con recursos del SGR. Así, las transferencias se canalizan a través de los Órganos Colegiados de Administración y decisión (OCAD), quien es el organismo encargado de evaluar y dar un criterio frente a los proyectos expuestos por los entes territoriales. Esto significa que la organización y funcionamiento de los OCAD realizará a nivel nacional, regional, departamental y municipal, la administración de cada uno de los fondos, al tiempo que se organizan las secretarías técnicas. Además, se expidieron los acuerdos de regalías, a través de los cuales se analizan los requisitos para la formulación, presentación, viabilidad, priorización, verificación y aprobación de los proyectos de inversión.

Los OCAD están basados en el principio de buen gobierno buscando la eficiencia de los recursos públicos y procesos de gestión y mayor transparencia. Estos Órganos están conformados de la siguiente manera:

OCAD Departamental: gobierno nacional: dos ministerios; gobierno departamental: gobernador; gobierno municipal: 10% alcaldes.

OCAD Municipal: gobierno nacional: delegado; DNP gobierno departamental: gobernador; gobierno municipal: alcalde.

OCAD Regional: gobierno nacional: cuatro ministerios + DNP; gobierno departamental: gobernadores; gobierno municipal: alcaldes + 1 alcalde ciudad capital.

*Otros actores que intervienen*

Con el nuevo sistema establecido por la Ley 1530 de 2012, los recursos se reparten y distribuyen a través de los siguientes fondos:

El Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI)

Este fondo responde al compromiso del presidente Juan Manuel Santos de aumentar la inversión en ciencia, tecnología e innovación, con el fin de mejorar la competitividad a nivel internacional en este ámbito.

*El Fondo de Desarrollo Regional (FDR)*

Este Fondo busca promover la equidad social, económica y ambiental de los diferentes territorios; sin importar el nivel de producción y explotación de los recursos de cada uno de los departamentos. Así, busca promover el desarrollo de proyectos que respondan a las necesidades departamentales, generen una mejor calidad de vida de sus habitantes y eviten las limitaciones que se generan por la división política de los municipios y departamentos. Los principales criterios en la evaluación de proyectos son los niveles de pobreza, educación y empleo.

*El Fondo de Compensación Regional (FCR)*

Este fondo tiene como objetivo reducir la disparidad territorial, concentrando sus esfuerzos en las regiones fronterizas, costeras y de la periferia de Colombia. Está previsto que este fondo tenga una duración de treinta años, periodo en el cual se espera que todas las regiones avancen hacia el promedio nacional de desarrollo, y que se mejoren los estándares en materia de calidad de vida.

Adicionalmente, se ahorra a través de dos fondos:

El Fondo de Ahorro y estabilización (FAE) y el Fondo de Ahorro Pensional Territorial (Fonpet), se crean con la finalidad de tener un colchón en caso de crisis. Estos fondos permiten ahorrar en épocas de bonanza y así anticipar periodos de inestabilidad económica o de declive en la producción.

Los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Sistema General de Regalías deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales; igualmente, deben ser pertinentes, sostenibles, viables y deben contribuir efectivamente con el cumplimiento de las metas locales, sectoriales y regionales; por lo tanto, los organismos encargados de recibir e invertir estas regalías son los departamentos y municipios.



### 3.2 RECURSOS

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es responsable de coordinar el Plan Nacional de Desarrollo. En cuanto a las regalías, tiene la responsabilidad, entre otras, de monitorear, evaluar y controlar los proyectos de inversión a financiar con los recursos del SGR.

Uno de los cambios importantes que ha experimentado Colombia en la última década es el crecimiento de la producción minera. El comportamiento de la producción de petróleo y carbón indican la dimensión que ha adquirido este sector dentro de la economía colombiana, pues estas industrias duplicaron su producción entre 2002 y 2012. En efecto, durante este período, el país pasó de producir aproximadamente 500 mil barriles a 950 mil barriles de petróleo por día, mientras que la producción de carbón se incrementó de unas 40 millones de toneladas a cerca de 90 millones de toneladas por año. Esta expansión ha tenido un impacto significativo en las regalías que paga el sector minero al país, las cuales pasaron de representar el 0,6% del PIB en 2002 al 1,66% en 2012 (Banco de la República, 2014).

En la medida en que la Constitución Política de 1991 establecía que estos fondos debían destinarse a los gobiernos subnacionales, las regalías se convirtieron en una importante fuente de financiación de proyectos en estos territorios. Para el caso de los municipios, estos fondos son el doble de lo recaudado por dos de los tributos municipales más importantes, el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio. Por su parte, las regalías son diez veces el recaudo departamental del impuesto a los licores.

De igual manera, la Constitución Política de Colombia, por la reforma mediante acto administrativo 05 de 2011, habla de la disposición y asignación de los recursos de las regalías de forma equitativa para todas las regiones del país en los artículos 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363 y 364.

#### 3.2.1 Financiación y destinación con los recursos de regalías

Con la reforma a las regalías (Acto legislativo 05 de 2011), los recursos de inversión del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo económico, social y ambiental de las entidades territoriales; para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; y en general, para aumentar la competitividad de la economía, buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Se debe señalar que con estos recursos se podrán financiar proyectos de inversión y la estructuración de proyectos. Los proyectos podrán incluir las fases de operación y mantenimiento dentro de su horizonte de realización, más no podrán

financiarse gastos permanentes de las entidades territoriales (Art. 22, Ley 1530 de 2012).

#### 3.2.2 Directriz que establece el uso de los diferentes sectores de inversión que se financian con recursos del S.G.R.

La destinación de los recursos de inversión del SGR está definida en el artículo 361 de la Constitución Política, el cual señala que deben orientarse al financiamiento de proyectos para el desarrollo económico, social y ambiental de las entidades territoriales; para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; y en general, para aumentar la competitividad de la economía, buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Lo anterior supone que se pueden formular y presentar proyectos de cualquier sector, siempre y cuando generen un impacto en el desarrollo de las entidades territoriales y cumplan una serie de requisitos fijados por la Comisión Rectora en el Acuerdo 017 de 2013. Dicho acuerdo estableció los requisitos para la viabilización, aprobación y ejecución de los proyectos de inversión, e incluye requisitos generales y específicos al sector del respectivo proyecto.

#### 3.2.3 Recursos para los proyectos de impacto local

En primer lugar, las entidades beneficiarias de asignaciones directas podrán ejecutar con dichos recursos proyectos de impacto local, previa presentación y aprobación por el OCAD correspondiente. Asimismo, la Ley de Regalías (art. 34, Ley 1530 de 2012) establece que el 40% del Fondo de Compensación Regional financiará proyectos de impacto local en las entidades territoriales más pobres del país, de los cuales el 30% será para proyectos en los municipios más pobres y el 10% restante para financiar proyectos presentados por municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.

#### 3.2.4 Participación de las comunidades étnicas minoritarias y sus garantías

Uno de los fines del Sistema es “propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos”.

En cumplimiento de este fin, se prevé que:

- Los proyectos de inversión del SGR deben estar articulados con los planes de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las

comunidades indígenas y del pueblo Rom o gitano de Colombia (art. 23, Ley 1530/12).

- Los proyectos con un enfoque diferencial en comunidades étnicas pueden ser presentados a la secretaría técnica del OCAD directamente por los representantes de esas comunidades.
- Uno de los criterios de priorización de proyectos es el “mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades negras, afrocolombianas, rai-zales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del pueblo Rom o Gitano de Colombia”(art.27,Ley1530/12).
- Un porcentaje mínimo de inversión en proyectos con enfoque diferencial del 3% de las regalías directas en departamentos productores y del 1% de las regalías directas de municipios en los que estén asentadas estas pobla-ciones, siempre que la asignación sea superior a 2.000 SMLMV. (art. 40, Ley 1530/12).
- En el caso de los recursos de impacto local de los municipios más pobres del país, la inversión podrá ser hasta del 8% de lo que corresponda a cada municipio en el 40% del Fondo de Compensación Regional (art. 34, ley 1530/12).

### 3.2.5 Financiación de los proyectos con cargo al S.G.R

Se pueden cofinanciar proyectos presentados para ser financiados con recur-sos del SGR. Para ello, en la carta de presentación del proyecto a la secretaría técnica del respectivo OCAD, se deberá señalar el valor total del proyecto, el monto de los recursos solicitados y el valor de la cofinanciación, especificando las entidades aportantes (Art. 8 a 10, Acuerdo 013 de la Comisión Rectora).

### 3.2.6 Inembargabilidad de los Recursos del SGR

Los recursos del SGR, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del Sistema, son inembargables. Esto de conformidad con el artículo 63 de la Constitución Política y el artículo 70 de la Ley 1530 de 2012. Este último artículo señala, igualmente, que la autoridad judicial que contravenga dicha inembarga-bilidad incurrirá en falta disciplinaria gravísima y será responsable fiscalmente.

### 3.2.7 Regiones que crearon el Acuerdo 003 de la comisión rectora del SGR

La reforma constitucional que creó el SGR (pár. 2, art. 361 CP) define unas “instancias de planeación regional” para efectos de la definición de los proyectos de impacto regional que se financiarán con cargo a los recursos de los Fondos de CTel, de Desarrollo Regional y de Compensación Regional. A través del Acuer-

do 003 del 22 de mayo de 2012, la Comisión Rectora adoptó un modelo de regio-nalización, exclusivamente para la formulación y presentación de proyectos de inversión regional que es con cargo a estos Fondos.

Estas regiones son flexibles y respetan la autonomía de las entidades terri-toriales para asociarse. Fueron definidas y comunicadas a la Comisión Rectora del SGR por la Federación Nacional de Departamentos el 17 de mayo de 2012. Como lo señala el Acuerdo: “El establecimiento de estas regiones no impedirá la eventual asociación de las entidades territoriales con una conformación distinta de la prevista en el presente artículo”.

Por tanto, para el funcionamiento del Sistema, se deben organizar unas re-giones que son distintas a las que prevé la Constitución Política en su Título IX y, por tanto, no exige que las corporaciones de elección popular autoricen a los gobernadores la conformación de dichas regiones para participar de los recursos del Sistema.

### 3.2.8 Asignación de los ingresos de regalías por explotación de materiales de construcción

Las regalías derivadas de la explotación de materiales de construcción tienen la misma distribución general que las demás generadas por la producción de otros recursos naturales no renovables como petróleo, carbón, oro, níquel, etc.

Según lo contemplado en el párrafo segundo del artículo 18 de la Ley 1530 de 2012, la porción de las regalías por materiales de construcción asignadas direc-tamente serán distribuidas en un 100% a los municipios o distritos productores.

Las explotaciones de materiales de construcción y su correspondiente liqui-dación de regalías, continúan siendo declaradas por los productores en formatos de autoliquidación ante la respectiva alcaldía municipal en cuya jurisdicción se realiza la explotación.

### 3.2.9 Distribución de los recursos de regalías entre los fondos y las entidades beneficiarias

La distribución del SGR entre fondos y beneficiarios está definida por la Cons-titución (art. 361) y la Ley 1530 de 2012, así:

- 10% para el Fondo de Ahorro Pensional Territorial-FONPET
- Hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización Regional-FAE
- 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología E innovación-FCTI
- El porcentaje restante (50% aprox.), se distribuye de la siguiente manera:
- 20%para asignaciones directas.

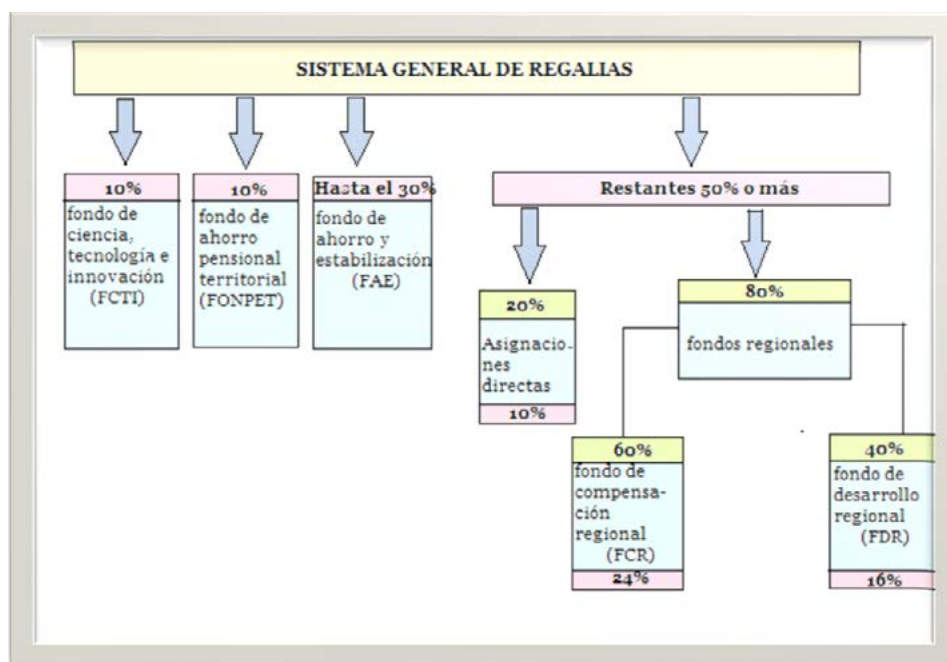
- 80% para los Fondos de Desarrollo y de Compensación Regional, que a su vez:
- 60% para el Fondo de Compensación Regional-FCR
- 40% para el Fondo de Desarrollo Regional-FDR

Adicionalmente, se destinarán los siguientes porcentajes que serán descontados proporcionalmente de cada uno de los conceptos de arriba:

- 2% para fiscalización de la exploración y explotación y para cartografía geológica.
- 2% para el funcionamiento del SGR (órganos y fortalecimiento de secretarías de planeación).
- 1% para el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación.
- 0,5% para municipios ribereños del Río Magdalena.

El siguiente gráfico evidencia los porcentajes de repartición de las regalías en los diferentes fondos mencionados:

Figura 2. Sistema General de Regalías



Fuente: Cozic, 2015.

Los distintos recursos de inversión se distribuyen entre entidades territoriales así:

- Directas: cálculo de MinMinas según producción, precios, tasa de cambio, y otras variables dadas las condiciones establecidas en la ley y en los contratos.
- Fondo de Desarrollo Regional: entre departamentos, el 60% de acuerdo con la población del departamento en la población del país y el 40% según la pobreza relativa medido con el NBI/NBI nacional.
- Fondo de Compensación Regional: se conforman tres bolsas:

I) 60% para proyectos de impacto regional que se distribuye el 50% por pobreza departamental (tiene NBI mayor a 30%) y el restante 50% por criterio de pobreza municipal (tiene municipios con NBI mayor a 35%).

II) 30% para proyectos de impacto local de los municipios de NBI mayor a 35%, que se distribuye en proporción a la población de dichos municipios.

III) 10% para proyectos de impacto local para municipios de categorías 4, 5 y 6, que se distribuye mediante cupos departamentales en proporción a la población de dichos municipios.

- Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación: se asigna entre los departamentos en la misma proporción en que se distribuyan los recursos de los FCR y FDR.

### 3.2.10 Presupuesto de los recursos de regalías

Como primera medida, es importante distinguir entre dos niveles: 1) El presupuesto del Sistema General de Regalías y 2) El presupuesto del SGR de cada entidad beneficiaria.

1) El presupuesto del Sistema General de Regalías es bienal y deberá ser aprobado por el Congreso de la República.

Está compuesto por:

- Un presupuesto de ingresos que contiene la estimación de los recursos que el gobierno estima recaudar por regalías y compensaciones en el bienio.
- Un presupuesto bienal de gastos que contiene la distribución de los recursos del SGR entre los Fondos de ahorro, las asignaciones directas, los Fondos de inversión y los porcentajes asignados a la fiscalización, al funcionamiento y al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y define la asignación de cada entidad territorial por asignaciones directas y cada uno de los Fondos de ahorro e inversión, según le correspondan.

Este presupuesto es preparado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, el DNP y la información provista por los OCAD sobre los proyectos priorizados por estos. Se prepara cada dos años, para ser presentado al Congreso de la República el primer día hábil del mes de octubre del año inmediatamente anterior al inicio del bienio respectivo.

2) El presupuesto del SGR de cada entidad beneficiaria. Cada entidad beneficiaria del SGR deberá crear en su presupuesto un capítulo independiente en el que se incorporarán y registrarán los ingresos y gastos de la entidad, efectuados con los recursos del Sistema. Este capítulo está compuesto por los ingresos recibidos por a) funcionamiento del SGR, b) asignaciones directas, c) Fondo de ahorro pensional y d) Fondos de inversión, desagregados por los proyectos de inversión para los cuales ha sido designado como ejecutor; y por los gastos realizados por cada uno de los recursos.

Los ingresos y gastos incorporados en el capítulo independiente del presupuesto de cada órgano o entidad tendrán para todos los efectos fiscales, una vigencia igual a la del Presupuesto Bienal del Sistema General de Regalías (Art.14, ley 1606/2012).

Los recursos del SGR asignados a la entidad deberán ser incorporados en el capítulo independiente de su presupuesto, mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde en el caso de una entidad territorial o acto administrativo del jefe del órgano o entidad pública. En ningún caso deben pasar a aprobación del Concejo Municipal o Asamblea Departamental para ser incorporados en el presupuesto de una entidad territorial.

*Recaudo presupuestal en la vigencia 2013-2014 del Sistema General de Regalías y ajuste 2015-2016*

Posteriormente emanaron nuevas normas como el decreto 722 de 2015 en el cual se cuantifican los recursos del sistema general de regalías para ser distribuidos conforme a la carta magna y quedó consignado en algunos actos administrativos que enfocan la exposición del recurso captado:

**Artículo 2o.** Recaudo del Sistema General de Regalías de la vigencia 2013-2014: los recursos recaudados por el Sistema General de Regalías en la vigencia 2013-2014, e informados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, son la suma de diecinueve billones quinientos ochenta y cuatro mil doscientos setenta y tres millones novecientos dieciocho mil seiscientos cuarenta y un pesos (\$19.584.273.918.641) moneda legal.

**Artículo 8o.** Ajuste al presupuesto de ingresos del sistema general del regalías para el bienio 2015 - 2016. El presupuesto ajustado de ingresos del Sistema

General de Regalías para el bienio 2015 - 2016, asciende a la suma de VEINTICUATRO BILLONES TRESCIENTOS OCHENTA MIL TREINTA Y DOS MILLONES CIENTO NOVENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS TREINTA PESOS MONEDA LEGAL (\$24.380.032.198.330), de los cuales DIECIOCHO BILLONES DOSCIENTOS VEINTICUATRO MIL VEINTISÉIS MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y TRES MIL SETECIENTOS SIETE PESOS MONEDA LEGAL (\$18.224.026.583.707) corresponden al monto total del presupuesto de ingresos aprobado por la Ley 1744 de 2014, CUATRO BILLONES SETECIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS DIECISIETE MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS CINCO PESOS MONEDA LEGAL (\$4.734.317.395.605) a la disponibilidad inicial entendida como los recursos no girados correspondientes a la vigencia 2013 - 2014, de conformidad con el artículo 75 de la ley 1530 de 2012, y UN BILLÓN CUATROCIENTOS VEINTIUN MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS DIECINUEVE MIL DIECIOCHO PESOS MONEDA LEGAL (\$1.421.638.219.018), al saldo del mayor recaudo de 2012 un vez descontados los menores recaudos resultantes del bienio 2013-2014, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 1744 de 2014.

### 3.3 COMPETENCIAS, ACTORES Y ESTRATEGIAS

#### 3.3.1 Plan de Desarrollo Departamental

El Plan de Desarrollo es una importante herramienta para la programación de políticas públicas de un sector determinado, la cual sirve de guía orientadora para las acciones de los gobernantes y habitantes de un territorio.

Los lineamientos para el diseño y aprobación de los planes de desarrollo están dados por la Constitución Nacional, la Ley 152 de 1994 y el Departamento Nacional de Planeación- DPN. Estos establecen las responsabilidades, procedimientos y contenidos mínimos que deben contener los planes con el propósito de asegurar la rigurosidad de los ejercicios de planeación y poder responder a las necesidades de cada territorio.

Por medio de los artículos 360 y 361 de la Constitución Política modificados con el acto administrativo 05 de Julio de 2011, se establece la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables y la destinación al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales. Un total de 26 proyectos en



referencia, hacen parte y se encuentran contemplados en el Plan de Desarrollo 2012 – 2015 “Vallecaucanos, Hagámoslo Bien”.

Existe deficiente estructuración de proyectos con los recursos asignados por Regalías, que no cumplen con lo estipulado en el art. 22 al 28 de la Ley 1530 de 2012; aunado a lo anterior, el departamento del Valle del Cauca por encontrarse en Ley 550 de 1999, presentó inconvenientes en el cumplimiento del Plan de Desarrollo 2012-2015 en la financiación de los programas con recursos de libre destinación, pues la ejecución de regalías es baja.

### 3.3.2 Metas estratégicas

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015, con el liderazgo del Departamento Administrativo de Planeación Departamental y en coordinación con todas las dependencias del orden departamental y municipal, se ha venido implementando el SGR en el Valle del Cauca. El OCAD de la región Pacífico fue instalado el 18 de julio de 2012; el OCAD Departamental, el 31 de julio del mismo año; y con el acompañamiento del gobierno nacional se instalaron 28 OCAD municipales en los meses de julio, agosto y septiembre de 2012.

El Departamento Administrativo de Planeación ha resaltado en los primeros meses del Gobierno Departamental la importancia de entender el proceso, concertar las prioridades estratégicas, definir los proyectos de inversión y estructurarlos con visión intersectorial, de impacto regional y de largo plazo. Para la administración, las regalías no reemplazan la inversión que debe hacerse con recursos propios del Departamento porque se conciben como un complemento para el desarrollo de la región.

En el mismo sentido, el gobierno departamental tiene como objetivo estratégico con las regalías focalizar los proyectos con impacto regional, promover la articulación entre sectores y actores, fomentar proyectos que aporten en la disminución de la desigualdad social, formular proyectos que estén alineados con los planes de desarrollo vigentes, diseñar proyectos innovadores con alto valor agregado, presentar proyectos que consideren las vocaciones de las subregiones y que resulten complementarios con otras iniciativas de orden regional y/o nacional para lograr mayor apalancamiento financiero.

Para ello, se fortalecerá el Departamento Administrativo de Planeación, para que asuma con éxito la tarea estratégica de planear el desarrollo de la región, articular las fuerzas vivas del Departamento en torno a las prioridades regionales, consolidar y procesar la información relevante para la toma de decisiones y gestionar los proyectos de inversión pertinentes que permitan acceder con eficacia a los recursos de las regalías, con el fin de ejecutar acciones que propendan por la competitividad del Valle del Cauca y la disminución de las desigualdades sociales.

## CONTROL FISCAL A LA GESTIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

### 4.1 HECHOS RELEVANTES

Las regalías son una contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable. Los municipios y departamentos tienen derecho a participar de dicha contraprestación, de conformidad con la Constitución Política de manera directa o indirecta.

En el artículo 360 de la Constitución Política, se definen las regalías directas, como la participación a favor de los departamentos y municipios en los que se explotan recursos naturales no renovables y a favor de los puertos marítimos o fluviales por donde se transportan dichos recursos. Así mismo, el Artículo 361 hace referencia a las regalías indirectas, como la participación que se asigna al Fondo Nacional de Regalías para que entidades territoriales productoras y no productoras accedan a dichos recursos a través de proyectos de inversión, previa viabilidad de los ministerios.

El Sistema Nacional de Regalías, hasta diciembre de 2011, permitía que los recursos económicos por este concepto fueran entregados a los departamentos y municipios productores de hidrocarburos y/o minerales. Este sistema generó desigualdad en inversión entre los territorios productores y sus vecinos por la alta concentración en los pocos departamentos y municipios donde se extraen estos recursos no renovables.

El Gobierno Nacional, bajo la premisa de que el subsuelo de la Nación pertenece a todos los colombianos, promueve y sanciona el acto legislativo 05 de 2011, que busca una mayor equidad en la distribución de los recursos de regalías y modifica sustancialmente el modelo vigente, con la condición que los proyectos que se financien con estos recursos sean de alto impacto y hagan parte de los Planes de Desarrollo.

El gobierno departamental del Valle del Cauca estableció en el Plan Departamental de Desarrollo 2012-2015 como objetivo estratégico con los recursos de regalías

focalizar los proyectos con impacto Regional, promover la articulación entre sectores y actores, fomentar proyectos que aporten en la disminución de la desigualdad social, formular proyectos que estén alineados con los planes de desarrollo vigentes, diseñar proyectos innovadores con alto valor agregado, presentar proyectos que consideren las vocaciones de las subregiones y que resulten complementarios con otras iniciativas de orden Regional y/o Nacional, para lograr mayor apalancamiento financiero.

Para ello, fortalece el Departamento Administrativo de Planeación para que asuma la tarea estratégica de planear el desarrollo de la Región, articular las fuerzas vivas del departamento en torno a las prioridades regionales, consolidar y procesar la información relevante para la toma de decisiones y gestionar los proyectos de inversión pertinentes que permitan acceder con eficacia a los recursos de las regalías, con el fin de ejecutar acciones que propendan por la competitividad del Valle del Cauca y la disminución de las desigualdades sociales.

La aprobación de los proyectos la realizan los Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD, que para la Región Pacífica están conformados por el gobierno nacional, las cuatro gobernaciones (Cauca, Chocó, Nariño y Valle) y las alcaldías, constituyendo los denominados Triángulos de Buen Gobierno (Artículo 6 Ley 1530).

El OCAD de la Región Pacífica fue instalado el 18 de julio de 2012, el OCAD Departamental, el 31 de julio del mismo año y, con el acompañamiento del gobierno nacional, se instalaron 28 OCAD municipales en los meses de julio, agosto y septiembre de 2012.

Los recursos de las regalías que no se ejecutan dentro de la vigencia, se acumulan para la vigencia siguiente (Artículo 95 de la Ley 1530). La formulación de los proyectos la puede adelantar cualquier persona pública o privada, para que, posteriormente, una entidad territorial los presente ante los OCAD (Artículo 25 Ley 1530).

Para la correcta inversión de los recursos de regalías se deben adelantar ejercicios de planeación regional (Artículo 24 Ley 1530), buscando la concertación con todos los actores, de tal manera que se facilite la estructuración de los proyectos.

El Sistema General de Regalías se ha venido ejecutando en el departamento del Valle del Cauca por el Departamento Administrativo de Planeación Departamental, que tiene un rol importante en este proceso, y debe liderar y coordinar con todas las dependencias del orden departamental y municipal. Tiene entre sus funciones lo siguiente:

Asesorar y asistir técnicamente en la implementación de los Bancos de Programas y Proyectos de inversión pública en los municipios del Departamento; Difundir las metodologías y procedimientos para acceder a recursos de inversión, mediante la presentación de proyectos técnicamente elaborados; Radicar y Registrar los pro-

yectos de inversión pública susceptibles a ser financiados con recursos públicos; Administrar el Banco de Programas y Proyectos del Departamento del Valle del Cauca y del Sistema General de Regalías entendidos como mecanismos para dinamizar la inversión pública; Apoyar la identificación, formulación y gestión de proyectos de inversión de impacto regional, departamental y subregional; Velar por el funcionamiento del Sistema General de Regalías en el Departamento del Valle del Cauca garantizando la implementación y seguimiento a las políticas y procesos establecidos en la normatividad vigente; Coordinar la socialización de los lineamientos, metodologías y requisitos para la presentación de proyectos de inversión al Sistema General de Regalías.

Por lo tanto, la gestión contractual que esta dependencia realice debe propender por el apalancamiento del desarrollo departamental y municipal; también debe garantizar la idoneidad y experiencia de los contratistas en áreas relacionadas con la Subdirección de Inversión, cuyos perfiles apuntan a los actualmente contratados. Además, es de vital importancia el reparto de tareas y la asignación de responsables para cada proyecto o actividad, para poder responder con los requerimientos que demanda el nuevo Sistema General de Regalías y no caer en los errores del anterior sistema, lo que genera coherencia entre esto y la articulación de proyectos con alto impacto social y eficiencia en la planeación y ejecución de los recursos.

## 4.2. ALCANCE DE LAS AUDITORÍAS

La auditoría a que se refiere el presente informe fue realizada por la Contraloría Departamental del Valle y tuvo el siguiente alcance:

Evaluar la gestión fiscal articulando las políticas, planes, programas y proyectos de inversión de los recursos de regalías asignados a través del Plan de Desarrollo del departamento del Valle del Cauca y su impacto en la población.

A continuación, se especifican los componentes y factores evaluados.

### 4.2.1 Control de resultados: planes, programas y proyectos

El objetivo fue evaluar y conceptuar sobre los planes, programas y proyectos (Plan de Acción, proyecto de inversiones, metas, programas e indicadores) del Plan de Desarrollo contemplado por el Departamento Administrativo de Planeación y sus municipios beneficiados y determinar sus fuentes de financiación.

El Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD Región Pacífico fue instalado el 18 de Julio de 2012 oficialmente por el gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios de Cultura, Educación, Transporte, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; del mismo modo, los gobiernos departamentales en cabeza de los gobernadores del Valle del Cauca,

Chocó, Cauca y Nariño; los gobiernos municipales de los diferentes departamentos; e invitados permanentes de la Cámara y Senado, dos (2) por cada uno.

En la primera acta de reunión, se presenta la Organización y Funcionamiento de la OCAD Regional; se designa el Presidente de la OCAD, quien es el gobernador de Nariño por periodo de un (1) año; se designa la secretaria técnica del OCAD a la Secretaría de Planeación del Valle del Cauca y los comités consultivos de la OCAD regional a través de las Comisiones Regionales de Competitividad así: Comisión Regional de Competitividad del Cauca, Universidad del Cauca y Consejo Territorial de Planeación del Cauca, Comisión Regional de Competitividad del Chocó y Consejo Territorial de Planeación del Chocó, Comisión Regional de Competitividad del Nariño, Universidad del Nariño y Consejo Territorial de Planeación de Nariño y Comisión Regional de Competitividad del Valle, Universidad del Valle, UCEVA y Consejo Territorial de Planeación del Valle.

#### **Relación de proyectos presentados a nivel Nacional por la OCAD Región Pacífico, al Sistema General de Regalías al 31 de Diciembre de 2013**

De conformidad con lo establecido en la Ley 1530 de 2012, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizó la verificación de requisitos a los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y de Compensación Regional del Sistema General de Regalías, los cuales son aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD.

A continuación se presentan los proyectos presentados por cada región, detallando su cumplimiento:

**Tabla 3. Proyectos presentados a nivel nacional**

Proyectos Presentados a Nivel Nacional (Cifras en millones de \$)						
REGION	CUMPLE		NO CUMPLE		TOTAL PROYECTOS	
	CANTIDAD PROYECTOS	VALOR	CANTIDAD PROYECTOS	VALOR	TOTAL PROYECTOS	VALOR TOTAL
CARIBE	157	\$ 2.032.659,00	46	\$ 862.546,00	203	\$ 2.895.206,00
CENTRO ORIENTE	89	788.677,00	56	206.919,00	145	995.596,00
CENTRO SUR	110	530.624,00	47	292.752,00	157	823.376,00
EJE CAFETERO	86	975.966,00	57	387.585,00	143	1.363.552,00
LLANO	53	436.472,00	26	282.630,00	79	719.102,00
PACIFICO	201	1.029.534,00	78	451.581,00	279	1.481.115,00
<b>TOTAL</b>	<b>696</b>	<b>\$ 5.793.932,00</b>	<b>310</b>	<b>\$ 2.484.013,00</b>	<b>1006</b>	<b>\$ 8.277.947,00</b>

Fuente: Sistema General de Regalías

Como se puede observar, a nivel nacional presentaron 1006 proyectos al Departamento Nacional de Planeación DNP por valor de \$8.3 billones de pesos, de los cuales 696 proyectos por \$5.8 billones que corresponde al 69.88%, cumplieron con los requisitos.

La región que más proyectos presentó para la vigencia 2012 – 2013 fue la del Pacífico, equivalentes a \$1.5 billones lo que la posicionó en el primer lugar; el 72% CUMPLIÓ con el total de requisitos, lo cual asciende a \$1 billón o sea el 67% del valor total de los proyectos presentados a nivel regional.

En segundo lugar, se ubicó la región Caribe, que presentó 203 proyectos por \$2.9 billones, de los cuales 157 cumplieron con el total de requisitos que suman \$2 billones que corresponden al 69% del total de proyectos presentados.

La región Centro Sur presentó 110 proyectos por \$530.624 millones, Centro Oriente con 89 proyectos por \$788.677 millones, Eje Cafetero con 86 proyectos por \$975.966 millones y la Región Llanos con 53 proyectos por \$436.472 millones. Estos se enuncian en una escala de presentación de proyectos de mayor a menor.

Es de anotar que si bien es cierto que la región Pacífico ocupó el primer lugar en cantidad de proyectos presentados, la Región Caribe ejecutó regalías por mayor valor, es decir, un billón más que la región Pacífica y el Eje Cafetero con \$975.966 millones de pesos, casi igual que la Región Pacífico, que ejecutó \$ 1 billón.

La Región Pacífico está conformada por los Departamentos del Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, los proyectos presentados por cada departamento fueron:

**Tabla 4. Proyectos presentados por Departamento**

DEPARTAMENTO	PROYECTO QUE CUMPLE	PROYECTO QUE NO CUMPLE	TOTAL PROYECTOS PRESENTADOS	% DE EFECTIVIDAD
NARIÑO	106	23	129	82,17
CAUCA	42	8	50	84,00
VALLE DEL CAUCA	28	28	56	50,00
CHOCO	31	13	44	70,45
<b>TOTAL</b>	<b>207</b>	<b>72</b>	<b>279</b>	<b>74,19</b>

Fuente: Sistema General de Regalías

De lo anterior se desprende el siguiente análisis:

El Departamento de Nariño presentó 129 proyectos de los cuales 106 cumplen y 23 no cumplen para un 82% de efectividad

El Departamento del Cauca presentó 50 proyectos de los cuales 42 cumplen y 8 no cumplen para una efectividad del 84%.

- El Departamento del Chocó presentó 44 proyectos, de los cuales 31 cumplieron y 13 no cumplieron, para un 70% de efectividad.
- El Departamento del Valle del Cauca presentó 56 proyectos, 28 cumplen y 28 no cumplen, arrojando un grado de efectividad del 50%.

Lo anterior demuestra que el departamento del Valle del Cauca no realizó una adecuada y efectiva gestión en la presentación de los proyectos al Departamento Nacional de Planeación DNP, **por cuanto la mitad de los proyectos presentados no cumplieron con los requisitos según la normatividad vigente;** los Departamentos del Nariño, Cauca y Chocó evidencian efectividad en la estructuración de los proyectos, por cuanto es mayor el porcentaje de los proyectos que cumplieron vs. los que no cumplieron.

Se verificaron los proyectos aprobados por los Órganos de Administración y Decisión - OCAD y se constató que dos proyectos de inversión para el Valle del Cauca no fueron aprobados, lo cual concluye que el total de proyectos aprobados por la OCAD para el Valle del Cauca es de 26, lo que refleja un 49 % de efectividad.

Los proyectos que no fueron aprobados son: “Recuperación y Manejo de la Cobertura del Ecosistema Selva Húmeda Tropical del Bajo Calima, Valle del Cauca” y “Construcción Reconstrucción Institución Educativa Alfonso López Pumarejo, Cartago Valle del Cauca”.

De acuerdo con lo informado por el director administrativo de Planeación Departamental, en oficio calendado el 12 de marzo de 2014, en las actas de sesión calendadas el 17 diciembre de 2012 y el 25 de octubre de 2013 quedó plasmado que estos proyectos no fueron aprobados por la OCAD Regional por considerar que ha faltado socialización y concertación por el Gobierno Departamental del Valle del Cauca, de conformidad con lo estipulado en el artículo 24 de la Ley 1530 de 2012 el cual expresa:

“...Para la preparación del anexo indicativo del presupuesto bianual del Sistema General de Regalías, cada Órgano Colegiado de Administración y Decisión vía su secretaria técnica deberá convocar, con la debida antelación, a los comités técnicos consultivos a que se refiere el artículo 57 y otros actores relevantes para realizar ejercicios de identificación y priorización de iniciativas y/o proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de regalías. Estos ejercicios de planeación regional deberán hacerse con un enfoque participativo para garantizar la interacción de diferentes actores locales y regionales para la presentación y generación de consensos alrededor de iniciativas y/o proyectos”.

La Contraloría Departamental del Valle manifiesta que conforme al compromiso adoptado por el Departamento del Valle del Cauca, en el que en su visión expresa claramente que “...hacia el 2015 el Valle será un Departamento LÍDER, COMPETITIVO Y SOSTENIBLE en el contexto Regional y Nacional”, es acertado pensar que el departamento del Valle, es el llamado a liderar la Región Pacífica por su historia, por sus aportes al PIB y por la importancia frente a los tres (3) departamentos que la conforman.

No obstante, según lo evidenciado respecto a los proyectos presentados al 31 de diciembre de 2013, son pocas las expectativas que se tienen frente a los recursos de Regalías, para lograr bajar a través de Proyectos de Impacto tanto regional como local recursos para el desarrollo en Infraestructura, en la provisión adecuada de bienes públicos y otros servicios que mejoren el bienestar social de la población como educación y salud, así como en estrategias para la generación de sistemas de producción innovadores en los que se involucre la generación de encadenamientos productivos de actividades económicas del Departamento.

Por otra parte, es compleja la situación, debido al escenario por el que atraviesa el departamento del Valle del Cauca frente a la Ley 550 de 1999, situación que claramente restringe el monto de los recursos corrientes de libre destinación (ICLD) destinados a inversión, toda vez que dicha norma establece como última prioridad, este tipo de recursos; y por otra parte, la única manera con la que se puede cumplir con el desarrollo del Plan Departamental de Desarrollo 2012 – 2015 “Vallecaucanos Hagámoslo Bien” son los recursos del Sistema General de Regalías que son fuente clave para financiar proyectos que integren la planeación estratégica del departamento tanto en el corto plazo, como en el mediano y largo plazo.

### **Recursos asignados para la REGIÓN PACÍFICO por el Sistema General de Regalías, vigencia 2013**

La región Pacífica, conformada por los departamentos del Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, presentó asignaciones por el Sistema General de Regalías para el Bienio 2013-2014 por \$2.2 billones de pesos, cuya distribución se encuentra sujeta en lo dispuesto en la Ley 1606 de 2012 “Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014”. A continuación se presenta la distribución por cada uno de los departamentos:



Tabla 5. Recursos de inversión y de ahorro

DEPARTAMENTO	RECURSOS DE INVERSIÓN						Total SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (Inversión + Ahorro)	Total Recursos de Inversión	Total Recursos de Ahorro
	Asignaciones Directas	Fondo de Desarrollo Territorial	Fondo de Compensación Regional	Ciencia, Tecnología e Innovación	Pasivo Pensional Territorial	Fondo de Estabilización			
NARIÑO	11.220	119.854	239.861	91.731	90.925	129.947	683.536	462.665	220.872
CAUCA	4.400	107.059	211.562	81.260	77.836	113.161	595.276	404.280	190.997
VALLE DEL CAUCA	795	142.714	123.478	67.883	60.009	92.672	487.551	334.870	152.681
CHOCO	31.925	71.939	153.243	57.429	60.109	87.981	462.627	314.536	148.090
TOTAL	48.340	441.565	728.144	298.302	288.879	423.760	2.228.990	1.516.350	712.639

Fuente: Sistema General de Regalías.

Como se evidencia en el cuadro anterior, el Departamento de Nariño se encuentra en primer lugar con recursos por valor de \$683.536 millones, de los cuales \$462.665 millones por inversión que equivale a 68% y para ahorro \$220.872 millones. A este departamento le aprobaron 106 proyectos para ejecutar recursos por \$462.665 millones.

En segundo lugar, el Departamento del Cauca con \$595.276 millones, de los cuales \$404.280 millones por inversión que equivale a 68% y para ahorro \$190.997 millones. A este departamento le aprobaron 42 proyectos para ejecutar recursos por valor de \$404.280 millones.

En tercer lugar, el departamento del Valle del Cauca con \$487.551 millones, de los cuales \$334.870 millones por inversión que equivale a 69% y para ahorro \$152.681 millones. A este departamento le aprobaron 26 proyectos para ejecutar recursos por \$334.870 millones.

Por último, el departamento del Chocó con \$462.627 millones, de los cuales \$314.536 millones por inversión que equivale a 68% y para ahorro \$148.090 millones. A este departamento le aprobaron 31 proyectos para ejecutar recursos por valor de \$314.536 millones.

El Valle del Cauca, para la vigencia 2012 y el bienio 2013-2014, presentó al Departamento Nacional de Planeación, a través de los OCAD, 54 proyectos de inversión por un valor total de \$497.205 millones de pesos, de los cuales \$438.213 millones son cofinanciados con recursos de Regalías, es decir, el 88% de los proyectos se financiarán con recursos de Regalías.

El Valle del Cauca, para la vigencia 2012 y el bienio 2013-2014, presentó al Departamento Nacional de Planeación, a través de los OCAD, 56 proyectos de inversión por un valor total de \$503.266 millones de pesos, de estos proyectos \$444.074 millones son cofinanciados con recursos de Regalías, es decir el 88% de los proyectos se financiarán con recursos de Regalías.

De estos proyectos presentados al OCAD para su aprobación para ser ejecutados con Sistema General de Regalías, solo veintiséis (26) proyectos fueron aprobados a través de acuerdos por las OCAD.

A continuación se detalla la tabla 6 que corresponde a los proyectos presentados por el departamento del Valle del Cauca al Departamento de Planeación Nacional en la vigencia 2012 y bienio 2013-2014:

Tabla 6. Proyectos presentados por el Departamento del Valle del Cauca

ITEM	PROYECTO	APROBADO VIGENCIA	VALOR TOTAL DEL PROYECTO	VALOR APROBADO REGALÍAS	EJECUTOR DESIGNADO	ESTADO	EJE ESTRATÉGICO	PROGRAMA	SUBPROGRAMA
1	Construcción del Coliseo de Juegos Mundiales Escuela Nacional del Deporte.	2012	\$2.501.005.932,00	\$1.050.000.000,00	Escuela Nacional del Deporte.	Ejecutado	Mejor Calidad de vida y bienestar social en el Valle del Cauca.	Infraestructura y dotación para la prestación de los servicios sociales de uso colectivo.	Construcción mejoramiento ampliación de Infraestructura, dotación y equipamiento.
2	Desarrollo de Proyectos de Infraestructura Eléctrica de la vivienda rural en todo el Departamento del Valle del Cauca.	2012	3.448.705.196,00	342.973.964,00	Gobernación del Valle del Cauca.	En ejecución	Social	Entornos y equipamientos para la oferta de bienes y servicios	Infraestructura estratégica integral para el desarrollo
3	Desarrollo de Infraestructura de acueducto y alcantarillado para planes habitacionales en el Departamento del Valle del Cauca.	2012	4.033.334.263,00	672.914.175,00	Gobernación del Valle del Cauca	En ejecución	Ambiental.	Vivienda auto sostenible.	Plataforma domiciliar y colectiva de servicios públicos seguros y de bajo impacto. Drenajes de aguas lluvias y uso.
4	Estudios diseños para la rehabilitación de la vía Tulua-Riofrio-Trujillo y Río Frio y los corregimientos.	2012	856.197.000,00	856.197.000,00	Gobernación del Valle del Cauca	En Ejecución	Con productividad para el desarrollo económico y competitividad hagámoslo bien.	Infraestructura sistémica para el desarrollo y la competitividad.	Infraestructura estratégica integral para el desarrollo.
5	Mantenimiento mejoramiento de las vías del paisaje cultural cafetero del Departamento del Valle del Cauca	2012	3.131.302.222,00	2.818.172.000,00	Gobernación del Valle del Cauca	En ejecución	Con productividad para el desarrollo económico y competitividad el valle vale.	Infraestructura integral para la competitividad y el desarrollo.	Implementación del plan vial del Valle del Cauca.
6	Desarrollo y Educación digital para todos	2012-2013-2014	38.835.759.078,00	30.000.000.000,00	Municipio Santiago de Cali	En ejecución	El Valle vale	Calidad pertenencia y equidad.	Educación innovadora, competitiva y
7	Construcción parque lineal en el lago Calima municipio de Calima Darién - Etapa 1	2013-2014	37.497.200.000,00	9.000.000.000,00	Gobernación del Valle del Cauca	Etapa Pre-contratual	Territorio productivo y competitivo.	Turismo competitivo diferenciado especializado y sostenible para el Departamento.	Hacia un mejoramiento de la Infraestructura turística
8	Construcción parque universalmente accesible del centro del valle - municipio de Tulua Valle del Cauca	2013-2014	1.200.000.000,00	1.200.000.000,00	Instituto de financiación, promoción y desarrollo de Tulua InfTulua	Etapa precontractual	Social	Gestión transparente integración de sectores en oferta y acceso de bienes y servicios de grupos poblacionales.	Oferta y acceso a bienes y servicios intersectoriales para grupos poblacionales discapacitados
9	Innovación de ambientes de	2013-2014	5.000.000.000,00	5.000.000.000,00	Gobernación del Valle del	Etapa Precontra	Social	Gestión transparente	Acceso y ofertas de bienes y servicios

ITEM	PROYECTO	APROBADO VIGENCIA	VALOR TOTAL DEL PROYECTO	VALOR APROBADO REGALIAS	EJECUTOR DESIGNADO	ESTADO	EJE ESTRATEGICO	PROGRAMA	SUBPROGRAMA
	aprendizaje para mejorar las competencias comunicativas en inglés e instituciones educativas oficiales de municipios no certificados del Valle del Cauca				Cauca	actual		Integración de sectores en oferta y acceso de bienes y servicios.	de Educación
10	Implementación inicial de tecnología para la formación de los estudiantes en instituciones educativas oficiales de municipios del Valle del Cauca	2013-2014	16.000.000.000,00	16.000.000.000,00	Gobernación del Valle del Cauca	Etapas Precontractual	Social	Gestión transparente Integración de sectores en oferta y acceso de bienes y servicios	Acceso y ofertas de bienes y servicios de Educación
11	Implementación de estrategias de transporte escolar para el acceso y la permanencia de estudiantes de la zona rural de los establecimientos oficiales de municipios no certificados del Departamento del Valle del Cauca	2013-2014	2.000.000.000,00	2.000.000.000,00	Gobernación del Valle del Cauca	Etapas precontractual	social	Gestión transparente Integración de sectores en oferta y acceso de bienes y servicios	Acceso y ofertas de bienes y servicios de Educación
12	estudios de gestión predial para la construcción de la doble calzada entre menga y cruce de la antigua vía Cal yumbó Departamento del Valle del Cauca	2013-2014	200.000.000,00	200.000.000,00	Gobernación del Valle del Cauca	Etapas precontractual	por un territorio productivo y competitivo hagámoslo bien	Infraestructura sistémica para el desarrollo y la competitividad	Infraestructura estratégica integral para el desarrollo
13	construcción malecón bahía de la cruz Etapa 1, distrito de Buenaventura Valle del Cauca occidental	2013-2014	27.257.854.179,00	15.000.000.000,00	Findeter	Etapas precontractual	ambiente territorial	Turismo competitivo diferenciado especializado y sostenible para el Departamento.	Hacia un mejoramiento de la infraestructura turística
14	Implementación programa de titulación de predios en el Departamento del Valle del Cauca	2013-2014	1.000.000.000,00	333.000.000,00	Gobernación del Valle del Cauca	Etapas precontractual	ambiente territorial	Gestión ambiental territorial sostenible	planear y ordenar el territorio
15	Adecuación remodelación del centro administrativo distrital CAD Cartago y obras complementarias.	2013-2014	2.000.000.000,00	2.000.000.000,00	Gobernación del Valle del Cauca	Etapas precontractual	fortalecimiento institucional con un Gobierno responsable y participativo	capacidad institucional y asistencia técnica organizacional al servicio de la comunidad	Articulación y asistencia técnica interinstitucional
16	Construcción de centro de información técnico y tecnológico para el desarrollo minero y agropecuario micro-región suroccidente del	2013-2014	1.855.394.626,00	1.679.144.124,00	Municipio de Vijes	Etapas Precontractual	Social unidos por una sociedad incluyente equitativa.	Fortalecimiento educativo técnico tecnológico integral	Oferta de bienes y servicios educativos

ITEM	PROYECTO	APROBADO VIGENCIA	VALOR TOTAL DEL PROYECTO	VALOR APROBADO REGALIAS	EJECUTOR DESIGNADO	ESTADO	EJE ESTRATEGICO	PROGRAMA	SUBPROGRAMA
	Valle del Cauca.								
17	Implementación sistema red de apoyo y plan candelado Etapa 1 Valle del Cauca.	2013-2014	2.000.000.000,00	2.000.000.000,00	Policia Nacional	Etapas Precontractual	Fortalecer la seguridad la convivencia ciudadana la justicia y la participación social y democrática.	Valle del Cauca unidos por un territorio en paz.	Seguridad y justicia.
18	Construcción 4 líneas de espaldones en los tramos críticos del río Bugalagrande entre los sectores de voladeros, ecoparque y la vía panamericana Andalucía Valle del Cauca.	2013-2014	682.719.175,00	682.719.175,00	Municipio de Andalucía	Etapas Precontractual	Ambiente territorial por un Valle del Cauca integrado en lo territorial y sostenible en lo ambiental.	Gestión integral del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático	Apoyo a la gestión del plan departamental y los planes municipales de gestión del riesgo de desastres y estrategias municipales y
19	Renovación y digitalización de la Infraestructura TIC del canal regional de televisión pública del occidente Colombiano Telepacífico	2013-2014	10.856.542.952,00	10.856.542.952,00	Telepacífico				
20	Construcción y mejoramiento avenida Santa Ana y obras complementarias Cartago Valle del Cauca occidental	2013-2014	14.255.667.698,00	14.255.667.698,00	Gobernación del Valle del Cauca	Etapas Precontractual no ha sido incorporado al presupuesto del departamento del Sistema General de Regalías mediante Decreto	Desarrollo económico y competitivo para la prosperidad.	Desarrollo y mantenimiento de la infraestructura para la movilización segura.	Construcción mantenimiento mejoramiento de vías urbanas y rurales
21	Construcción y mejoramiento cerramiento perimetral aeropuerto internacional Santa Ana Cartago Valle del Cauca occidental	2013-2014	1.683.769.850,00	1.683.769.850,00	Gobernación del Valle del Cauca	Etapas Precontractual no ha sido incorporado al presupuesto del departamento del Sistema General de Regalías mediante Decreto	Desarrollo económico y competitivo para la prosperidad	Desarrollo y mantenimiento de la infraestructura para la movilización segura	Construcción mantenimiento de Infraestructura para transporte
22	Mantenimiento y mejoramiento de las vías rurales para reducir el riesgo prevenir y atender emergencias viales en el Departamento del Valle del Cauca occidental	2013-2014	15.143.928.666,00	14.910.643.266,00	Gobernación del Valle del Cauca	Etapas precontractual no ha sido incorporado al presupuesto del departamento del Sistema General de Regalías	Por un territorio productivo y competitivo hagámoslo bien	Infraestructura sistémica para el desarrollo y la competitividad	Desarrollo y puesta en funcionamiento del plan vial



ITEM	PROYECTO	APROBADO VIGENCIA	VALOR TOTAL DEL PROYECTO	VALOR APROBADO REGALIAS	EJECUTOR DESIGNADO	ESTADO	EJE ESTRATEGICO	PROGRAMA	SUBPROGRAMA
						mediante Decreto			
23	Mejoramiento y rehabilitación de la vía Calcedonia - Barragán Calarcá sector Calcedonia Barragán, municipio de Calcedonia Valle del Cauca	2013-2014	0.000.000.000,00	4.400.700.000,00	Municipio de Calcedonia	Etapas precontractual	Por un territorio productivo y competitivo hagámoslo bien	Infraestructura sistémica para el desarrollo y la competitividad	Infraestructura estratégica integral para el desarrollo
24	Construcción de 40 viviendas de interés social rural para reubicación de familias ubicadas en zona de alto riesgo Candelaria Valle del Cauca	2013-2014	2.214.523.386,00	2.214.523.386,00	Gobernación del Valle del Cauca	No ha sido incorporado al presupuesto del departamento del Sistema General de Regalías mediante Decreto	Social	Gestión transparente e integración de sectores en oferta y acceso a bienes y servicios	Oferta y acceso a una vivienda digna y mejoramiento integral de barrios
25	Construcción Etapa 1 sede Zarzal Universidad del Valle	2013-2014	9.997.315.146,00	7.000.000.000,00	Universidad del Valle	Etapas precontractual	social unidos por una sociedad incluyente y equitativa	Entornos y equipamientos para la oferta de bienes y servicios.	Infraestructura.
26	Estudios y diseños para la construcción del palacio de justicia en el municipio de Guadalajara de Buga.	2013-2014	370.000.000,00	370.000.000,00	Administración judicial sección Cali	Etapas precontractual	Fortalecimiento institucional con un Gobierno responsable y participativo.	Valle del Cauca unidos por un territorio en paz.	Seguridad y justicia.
total proyectos aprobados			210.026.839.576	147.194.987.793					

Fuente: Sistema General de Regalías.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Sistema General de Regalías, 2011.

Las tablas de proyectos anteriores nos muestran que de cincuenta y seis (56) proyectos presentados, solo veintiséis (26) fueron aprobados a través de acuerdos por las OCAD. Estos proyectos suman \$210.027 millones que corresponden al 42% del valor total de los 56 presentados inicialmente; se asignaron regalías por \$147.195 millones que corresponden al 33% del total de regalías aprobadas.

El estado de avance de ejecución de los 26 proyectos que se encuentran aprobados por las OCAD Regional es el siguiente:

Tabla 7.Estado de los proyectos presentados al OCAD Regional

(Millones de pesos)				
ITEM	CANTIDAD PROYECTOS	VIR TOTAL PROYECTO	VIR TOTAL SGR	% EFICACIA
TOTAL PROYECTOS	26	\$ 210.027,00	\$ 147.195,00	
EJECUTADOS	1	\$ 2.501,00	\$ 1.050,00	4%
EN EJECUCION	5	\$ 50.308,00	\$ 34.692,00	19%
ETAPA PRECONTRACTUAL	20	\$ 157.217,00	\$ 110.853,00	-77%

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación.

A continuación se describen varios de los motivos por los que NO fueron aprobados algunos de los proyectos:

- No se subsanan las observaciones que motiva el Departamento Nacional de Planeación para la aprobación de los requisitos, los cuales se encuentran contemplados, entre otros acuerdos, en el 006/2012, “Por la cual se fijan lineamientos generales para la formulación y presentación de los proyectos de inversión que se pretendan financiar con recursos del Fondo de Compensación Regional, del Fondo de Desarrollo Regional y de asignaciones directas del SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS”; el 011/2012 “Por el cual se establece el tarjetón único de proyectos de inversión. Anexo formato tarjetón” y el 012/2012 “Por el cual la Comisión Rectora fija los lineamientos sectoriales para la formulación y presentación de los proyectos que pretendan financiar con recursos del SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS.”
- Falta de socialización y concertación entre los gobiernos departamentales; no cuentan con el respaldo de la entidad territorial.
- Proyectos devueltos por el Ministerio porque no se tiene el recurso para estos.
- Proyectos que son presentados por ventanilla a la Comisión Rectora del SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS, saltando el debido proceso de presentación.

- Falta de estructuración de proyectos para un impacto regional y/o local.

Esta situación dilata el desarrollo del Departamento a través de proyectos de inversión en sectores como educación, transporte, vivienda rural, medio ambiente, justicia y seguridad, salud, comercio, industria y turismo, desarrollo social, inclusión social y reconciliación, gas, agropecuario, minas y energía, cultura.

#### 4.2.2 Control de gestión

Los objetivos propuestos al evaluar este componente fueron:

- Gestión contractual: verificar los planes, programas y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo.
- Evaluar, en el Banco de Proyectos, los planes y programas viabilizados en el Plan de Desarrollo.
- Identificar la tipología de los contratos que estén inmersos en el Plan de Desarrollo, especificando su procedencia presupuestal.
- Consolidación de los planes, programas y proyectos de acuerdo a su fase de contratación.
- Ejecución, monitoreo, seguimiento, control y evaluación de los proyectos de inversión, por parte del Departamento Administrativo de Planeación en relación al Plan de Desarrollo Departamental 2012 - 2015.

**Tabla 8. Muestra de contratos auditados en relación con el Plan de Desarrollo 2012-2015**

Muestra auditada				
ITEM	NUMERO CONTRATO	TIPO DE CONTRATO	NOMBRE DEL CONTRATISTA	VALOR
1	0072	Prestación de Servicios	JOSE MARIA PELAEZ MEJIA	\$ 55.000.000,00
2	0076	Prestación de Servicios	LINA MARIA OTERO GONZALEZ	\$ 64.000.000,00
3	0079	Prestación de Servicios	DIEGO FERNANDO PEREA BERMUDEZ	\$ 56.375.000,00
4	0167	Prestación de Servicios	MARIA FERNANDA POSSO RAMIREZ	\$ 60.500.000,00
5	0661	Prestación de Servicios	PEDRO PABLO CORTES CONTRADO	\$ 31.250.000,00
6	0662	Prestación de Servicios	ISABEL CRISTINA TORRES GUERRERO	\$ 31.250.000,00
7	0906	Prestación de Servicios	VIVIANA RUIZ GARCIA	\$ 60.000.000,00
8	1766	Prestación de Servicios	CARLOS HEDER CHAVEZ	\$ 54.000.000,00
9	0074	Prestación de Servicios	YURLADY CHAVERRA PALACIOS	\$ 9.600.000,00
10	0073	Prestación de Servicios	TOBIAS BALANTA MURILLO	\$ 9.600.000,00
11	0077	Prestación de Servicios	ZUNY ENITH CASTILLO GARCIA	\$ 9.600.000,00
12	0078	Prestación de Servicios	JOHN FREDY LANDAZURI PRECIADO	\$ 5.100.000,00
13	0693	Concurso de Méritos	BATEMAN INGENIERIA S.A.	\$ 606.693.500,00
14	0951	Mínima Cuantía	RAMIREZ CUARTAS NESTOR	\$ 46.655.968,00
15	0904	Prestación de Servicios	JAIR ALONSO LEMOS GARCIA	\$ 46.000.000,00
16	1026	Contratación Directa	FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS	\$ 2.931.437.968,00
17	0905	Prestación de Servicios	JOHN FREDY LANDAZURI PRECIADO	\$ 30.000.000,00
	<b>TOTAL</b>			<b>\$ 4.313.222.436,00</b>

Fuente: auditoría Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2014.

#### 4.2.3 Control financiero: gestión presupuestal y gestión financiera

Los objetivos propuestos al evaluar este componente fueron:

- Asignaciones presupuestales: Plan de Desarrollo Nacional, Plan de Desarrollo Departamental, Sistema General de Regalías.
- Verificar el presupuesto aprobado para la financiación de los planes, programas y proyectos estipulados en el Plan de Desarrollo 2012-2015.
- Verificar los compromisos adquiridos durante las vigencias 2012 y 2013 originados por el Contrato Plan.
- Presupuesto bienal del Sistema General de Regalías.
- Ejecución de las apropiaciones contenidas en el presupuesto de gastos de los órganos del Sistema General de Regalías.

**Tabla 9. Ejecución de las apropiaciones del SGR- ingresos 2012**

DESCRIPCIÓN	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado	% ejecutado
<b>TOTAL</b>		325.000.000	325.000.000	99
Secretaría de Hacienda y Crédito Público		325.000.000	325.000.000	
Fortalecimiento de la Oficina de Planeación (SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS)		125.000.000	125.000.000	100
Administración de la Secretaría Técnica		200.000.000	200.000.000	100

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2011.



Tabla 10. Ejecución de gastos -2012

Ejecución de Gastos 2012				
DESCRIPCION	Apropiación Inicial	Presupuesto Definitivo	Total Ejecutado	%Ejecutado
TOTAL		325.000.000	40.500.000	78
SECRETARIA DE PLANEACION		325.000.000	40.500.000	55
T OFIC PLANEAC SG		125.000.000	5.500.000	4
IN SECRET TECNICA		200.000.000	35.000.000	18

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2011.

Tabla 11. Ejecución ingresos -2013

Ejecución Ingresos 2013				
DESCRIPCION	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	% Ejecutado
TOTAL		40.295.734.139	14.880.465.427	94
SGRIA DE HDA Y FFPP		40.295.734.139	14.880.465.427	494
MINERIA		138.977.000	116.208.288	84
FONDO DE DESARROLLO		39.225.257.139	13.892.257.139	35
FORT OFIC PLANEAC SG		250.000.000	187.500.000	75
ADMIN SECRET TECNICA		400.000.000	400.000.000	100
S F 2012 FOR OFIC PL		119.500.000	119.500.000	100
S F 2012 SEC TEC REG		165.000.000	165.000.000	100

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2011.

Tabla 12. Ejecución de gastos 2013

DESCRIPCION	APROPICIACIÓN INICIAL	APROPICIACIÓN DEFINITIVA	TOTAL EJECUTADO	%EJECUTADO
TOTAL	0	40.298.734.139	5.211.544.607	13%
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN	0	23.000.000.000	0	0
Innovación de ambiente de aprendizaje para mejorar las competencias comunicativas en inglés Insit. Educat. Oficiales municipios no certificados Valle del Cauca.	0	5.000.000.000	0	0
Implementación inicial de tecnología para la formación de los estudiantes en instituciones educativas oficiales en el municipio del Valle del Cauca.	0	15.000.000.000	0	0
Implementación de estrategias de transporte escolar para el acceso y la permanencia de estudiantes de la zona rural.	0	2.000.000.000	0	0
	0	2.000.000.000	0	0
Adecuación remodelación del centro administrativo distrital CAD- Cartago y obras complementarias.	0	2.000.000.000	0	0
SECRETARÍA MACROP. INFRA. T.	0	3.878.359.000	3.675.681.488	95
Estudio diseño para la rehabilitación de la vía Tuluá-Río Frio-Trujillo y Río Frio y los corregimientos.	0	858.197.000	857.509.488	100
Mantenimiento mejoramiento de las vías del paisaje cultural cafetero del departamento del Valle del Cauca	0	2.818.172.000	2.818.172.000	100
Estudios de gestión predial para la construcción de la doble calzada entre Menga y Crucero Dapa antigua vía Cali-Yumbo, Dpto.	0	200.000.000	0	0
SECRETARÍA DE VIVIENDA Y HÁBITAT	0	10.348.888.139	1.015.888.139	10
Construcción de proyecto de infraestructura eléctrica de la vivienda rural en todo el Dpto. del Valle del Cauca.	0	342.973.964	342.973.964	100
Desarrollo de proyectos de infraestructura de acueducto y alcantarillado para planes habitacionales en todo el departamento del Valle.	0	672.914.175	672.914.175	100
Construcción parque lineal en el Lago Calima, municipio de Calima El Darién, etapa I.	0	9.000.000.000	0	0
Implementación programa de titulación de predios en el Departamento del Valle del Cauca.	0	333.000.000	0	0
DPTO. ADMON. PLANEAC.	0	1.073.477.000	519.975.000	48
Fortalecimiento de la oficina de planeación SGR.	0	250.000.000	97.500.000	39
Fortalecimiento de la oficina de planeación SGR.	0	400.000.000	138.000.000	35
Financiac. o cofinanc. de proyectos de inversión para el desarrollo social económico y ambiental de las entidades territoriales aprobados por el OCAD DPTAL.	0	138.977.000	0	0
Administración de la secretaria técnica del OCAD Pacífico SGR.	0	165.000.000	165.000.000	100

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2011.

En el trabajo de auditoría no hubo limitaciones en el alcance de esta, aunque existen deficiencias en la administración, archivo y organización de la información.

Las observaciones producto del informe se dieron a conocer oportunamente a la entidad en el informe preliminar. Así mismo, las respuestas dadas por la administración fueron analizadas, lo que dio como resultado el informe final que, junto con los hallazgos de competencia, se trasladarán a la Contraloría General de la República; Comisión Rectora del Sistema General de Regalías SGR y Departamento Nacional de Planeación.

### 4.3 CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca conceptuó que la gestión en el Departamento Administrativo de Planeación es **DESFAVORABLE**, por cuanto no cumple con los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad, como consecuencia de los siguientes hechos:

**Tabla 13. Resultados de auditoría al Departamento de Planeación – Vigencia 2013**

ENTIDAD AUDITADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION – REGALIAS VIGENCIA AUDITADA: 2013			
Componente	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
1. Control de Gestión	78,5	0,4	31,4
2. Control de Resultados	10,0	0,3	3,0
3. Control Financiero	60,0	0,3	18,0
Calificación total		1,00	52,4
Concepto de la Gestión Fiscal	DESFAVORABLE		

Fuente: auditoría Contraloría Departamental del Valle del Cauca, 2014.

#### 4.3.1 Control de resultados

Arrojó una calificación total de 3.0%, por cuanto la presentación de proyectos ante el Departamento Nacional de Planeación fue ineficiente e ineficaz, ya que del total de proyectos presentados (147) por las OCAD Regional, OCAD Departamental y Ciencia y Tecnología, sólo aprobaron 49 proyectos, lo cual representa el 36% del total de proyectos.

#### 4.3.2. Control de gestión

Como se evidencia en la tabla anterior, este arrojó una calificación total de 31.4%, por cuanto la gestión contractual fue deficiente debido a que el proceso de contratación presentó observaciones que se relacionan en el cuerpo del informe.

### 4.3.3 Control financiero y presupuestal

Arrojó una calificación total de 18.0%, debido a que la gestión presupuestal y financiera fue desfavorable porque de los \$468.000 millones asignados para el departamento del Valle del Cauca para inversión, solo ejecutaron \$ 5.000 millones durante la vigencia 2013. Lo anterior arroja un concepto de la gestión fiscal **DESFAVORABLE** con un 52.4%.

Frente a lo anterior, el Departamento Administrativo de Planeación no ha cumplido en forma eficiente la tarea estratégica de planear y articular con todas las fuerzas del departamento en torno a identificar las prioridades regionales, consolidar y procesar la información relevante para la toma de decisiones y gestionar los proyectos de inversión pertinentes que permitan acceder con eficacia a los recursos de las regalías, con el fin de ejecutar acciones que propendan por la competitividad del Valle del Cauca y la disminución de las desigualdades sociales.

Así mismo, presenta deficiencia en el desempeño de sus funciones con el rol de liderar y coordinar con todas las dependencias del orden departamental y municipal, de tal manera que no cumple con asesorar y asistir técnicamente en la implementación de los Bancos de Programas y Proyectos de inversión pública en los municipios del Departamento; Difundir las metodologías y procedimientos para acceder a recursos de inversión, mediante la presentación de proyectos técnicamente elaborados; Radicar y Registrar los proyectos de inversión pública susceptibles a ser financiados con recursos públicos; Administrar el Banco de Programas y Proyectos del Departamento del Valle del Cauca y del Sistema General de Regalías entendidos como mecanismos para dinamizar la inversión pública; Apoyar la identificación, formulación y gestión de proyectos de inversión de impacto regional, departamental y subregional; Velar por el funcionamiento del Sistema General de Regalías en el Departamento del Valle del Cauca garantizando la implementación y seguimiento a las políticas y procesos establecidos en la normatividad vigente; Coordinar la socialización de los lineamientos, metodologías y requisitos para la presentación de proyectos de inversión al Sistema General de Regalías.

### 4.4. HALLAZGOS Y RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### Hallazgo No. 1:

##### Problema

La secretaría Técnica del OCAD viene adelantando una deficiente gestión en la presentación de los proyectos ante el DNP, pues no hay apropiación de los recursos de regalías a través de proyectos de impacto regional y local ni se evidenció en la documentación presentada ante la comisión auditora.

**Causa**

La norma Art. 22 y 23 de la Ley 1530 de 2012 dice que se debe apropiar recursos para la formulación y estructuración de proyectos de gran impacto, pero no se observan ni los proyectos ni la apropiación.

**Hallazgo No. 2:****Problema**

Revisado el contrato 662 de 2013, se evidencian informes de actividades diferentes al contrato en mención, lo que indica la falta de organización que dificulta la tarea de seguimiento al contrato y la verificación de los pagos, lo que impide constatar las actividades ejecutadas por el contratista.

**Causa**

Es indiscutible que la falta de seguimiento y control de la administración unido a la falta de organización contractual no permiten identificar la trazabilidad de los contratos.

**Hallazgo No. 3:****Problema**

Revisados los Contratos 0905 y 1768 de 2013, no se evidencia la planilla de pago de la seguridad social; por otra parte, en el contrato 007 de 2013 no se encuentra el informe de actividades del contratista; en el contrato No 0076 de 2013, tampoco se observan los informes obligatorios de las cuotas 6 y 7 por parte del contratista.

**Causa**

No se atiende un adecuado control y seguimiento a las etapas contractuales, lo que evidencia una falta de interventoría y supervisión por parte de la entidad.

**Hallazgo No. 4:****Problema**

La revisión de los contratos arroja falencias en la organización y archivo de la documentación, sin conservar el orden cronológico.

**Causa**

No existe un seguimiento oportuno y falta de la aplicación de la ley de archivo No. 594 de 2000 para organizar la trazabilidad de la contratación.

**Hallazgo No. 5:****Problema**

En la revisión efectuada a los contratos objeto de la muestra auditada, se evidenció que un número significativo de documentos tales como estudios previos, actas de inicio, informes del contratista, entre otros, no presentan la fecha de expedición.

Igualmente, se observó que un número significativo de informes presentados por el supervisor no indican las tareas específicas realizadas por el contratista, ni la asignación de un número determinado de proyectos, para el caso de aquellos que tengan entre sus obligaciones, la revisión y verificación de los mismos.

Esta situación no permite constatar el cumplimiento del desarrollo de las actividades en los plazos establecidos en el plan de trabajo, ni el cumplimiento del objeto contractual, lo cual va en contravía de lo estipulado en el Decreto 1474 de 2011 artículos 83 y 84 y la Ley 80 de 1993 artículos 3 y 4.

**Causa**

No se identifica un adecuado control y seguimiento de las etapas contractuales, evidenciando una falta de interventoría y supervisión por parte de la entidad.

**Hallazgo No. 6****Problema**

Planeación Departamental presenta falencias en la verificación de las obligaciones impuestas a los contratistas, ya que no se confirma una adecuada asignación de tareas ni seguimiento a las mismas.

**Causa**

No hay un adecuado control y seguimiento a las etapas contractuales a falta de una labor eficiente en la interventoría y supervisión por parte de la entidad.

**Hallazgo No. 7****Problema**

El departamento del Valle del Cauca, en la vigencia 2012, realizó una mínima ejecución de regalías, es decir, no viabilizó, ni aprobó los proyectos a pesar de contar con los recursos asignados por el Ministerio de Hacienda, situación que es preocupante puesto que el Plan de Desarrollo del Departamento tiene apalancada una cifra significativa de la inversión con estos recursos.

**Causa**

Falta de compromiso y responsabilidad en el cumplimiento del plan de desarrollo.

**Hallazgo No. 8****Problema**

El Departamento Administrativo de Planeación no ha realizado una gestión eficaz y eficiente para lograr la viabilización, la aprobación y la priorización de los diferentes proyectos presentados a esta dependencia, para lograr ejecutar la totalidad de los recursos asignados para el Departamento del Valle del Cauca por este concepto, lo cual va en contravía de lo establecido en la Ley 1606 de 2012 art. 1 y 2 - Asignación Recursos de Regalías, Decreto 1399 de 2013 art. 5 y 6 - con el cual se realiza cierre fiscal y ajuste al presupuesto.

**Causa**

Lo anterior evidencia debilidades frente al compromiso y responsabilidad en el cumplimiento del plan de desarrollo.

**Efectos de los anteriores hallazgos**

La falta de organización contractual, el desorden en los archivos y documentos sin el lleno de los requisitos, el incumplimiento normativo y la falta de gestión administrativa para llevar los documentos con el orden predeterminado, evidencian ineficiencia en el desempeño de las prescripciones para este fin, dejando aspectos de incertidumbre frente al conocimiento de las ejecuciones. Así mismo, la falta de viabilización de los proyectos por ausencia de compromiso e interés administrativo puede causar que no se utilicen los recursos de las regalías, lo cual presenta un atraso en el desarrollo de la región por la deslegitimación de estos proyectos que no posibilitan para la ejecución, además se incumple el plan de desarrollo, calificándose con esto una gestión ineficiente.

La responsabilidad de coordinar los procesos y el funcionamiento del Sistema General de Regalías SGR se encuentra en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación Departamental del Valle, según el artículo 66 del Decreto Departamental 1650 de 2012, “Por medio de la cual se ajusta la estructura Orgánica de la Administración Central del Departamento del Valle del Cauca y se asignan funciones a sus dependencias”.

Igualmente, expresa que “El Departamento Administrativo de Planeación Departamental tiene la misión de gerenciar el proceso de gestión estratégica y prospectiva para alcanzar el desarrollo integral, sostenible y equitativo del Departamento...” En tal sentido, el Departamento Administrativo de Planeación Departamental es el encargado de coordinar con todos los actores que participan en la formulación y aprobación de los Proyectos que tengan un impacto regional y local en la población vallecaucana, promoviendo el desarrollo y la competitividad regional, a través de una eficiente presentación de proyectos para la ejecución

de los recursos de Regalías conforme lo estipula la Ley 1606 de 2012. Por lo anterior, la administración debe velar por ejercer mecanismos eficientes y eficaces en cumplimiento de los fines esenciales del Estado, lo cual redundará en beneficio de la población vallecaucana y regional.

Las observaciones están encaminadas a la falta de organización documental contrario a la Ley de archivo 594 de 2000; la insuficiencia de controles de la interventoría y supervisión según la reglamentación en la ley 1474 de 2011, y la carencia de acciones por parte del Departamento Administrativo de Planeación Departamental, tendientes a la mínima ejecución de los proyectos (a Diciembre de 2013); los cuales, a la fecha de la auditoría (marzo de 2013), algunos se encontraban ejecutados, en ejecución y otros en estado precontractual. Situación que claramente refleja futuros inconvenientes en la ejecución del Plan de Desarrollo 2012-2015 “VALLECAUCANOS HAGÁMOSLO BIEN”, por cuanto existe una parte de este plan financiada con recursos corrientes de libre destinación, que están comprometidos en el financiamiento de la reestructuración de pasivos, Ley 550 del 1999; esta situación evidencia que se ha perdido la oportunidad de optimizar los recursos del SGR de forma eficiente en el Plan de Desarrollo.

En relación con los proyectos presentados por los 32 municipios ante la OCAD departamental, el equipo auditor analizó la participación de los municipios frente a la presentación de proyectos de inversión para ejecutar recursos de regalías, tal como lo establece la Ley 1606 de 2012; esta información se tomó del informe suministrado por el Departamento Administrativo de Planeación, Subdirección de Estudios Socioeconómicos y Competitividad Regional (Reporte de Coyuntura Económica Vallecaucana).

En relación al tema de la diferencia entre proyectos presentados y radicados, el equipo auditor considera que si bien es cierto existen proyectos recomendados por el Consejo Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODEC-Ti) y que están avalados por el Comité Interno de Regalías de la Gobernación del Departamento, se deben radicar para ser presentados a Colciencias para su ejecución, lo cual aportaría beneficio al desarrollo regional en lo concerniente a Ciencia y Tecnología.

La comparación del Departamento del Valle del Cauca con otros departamentos que conforman la Región Pacífica se consideró relevante, puesto que el Departamento del Valle es el llamado a liderar la región por su historia, por sus aportes al PIB y por la importancia frente a los otros tres (3) departamentos que conforman el Pacífico.

Con relación a la cantidad de proyectos aprobados por el OCAD regional, a través de acuerdos en los que se evidencia la ejecución de proyectos, es importante anotar que el departamento del Valle del Cauca figura como ejecutor en 15 proyectos de impacto regional, no obstante, esto no desvirtúa la baja ejecución con recursos de regalías, por cuanto de los 15 proyectos que ascienden a \$ 72.290



millones, solo 4 se encuentran en ejecución y los restantes en etapa precontractual, lo que corrobora lo anteriormente dicho.

Por lo anterior, se deduce que la respuesta de la entidad a las observaciones proferidas no desvirtúa los hallazgos, en tal sentido, quedan en firme para el plan de mejoramiento.

## REFLEXIONES ACERCA DE LOS RESULTADOS

A continuación, se presentan algunas reflexiones de tipo académico sobre los hallazgos y los resultados obtenidos en la auditoría efectuada a Planeación Departamental en lo que respecta a la utilización de los recursos de las regalías, los proyectos, la afectación, los logros y el impacto. Esto conlleva a una serie de interrogantes que aquí se presentan.

***¿Cuál es el resultado de la comparación entre el antes y después sobre el impacto obtenido por la reforma al Sistema General de Regalías del 2011 y 2012?***

Antes

Con anterioridad al Acto legislativo No. 5 del 18 de julio de 2011, los recursos de las regalías se distribuían entre los productores o regiones que tuvieran explotación de recursos minerales en un 80% y al Fondo Nacional de Regalías le correspondía un 20% como mecanismo de redistribución entre otras regiones. Esto causaba una inequidad en la distribución de estos recursos; sin embargo, se dieron cuenta de que estos recursos del 80%, condicionados para la inversión, no se invertían como dictaba la ley, sino que se apropiaban mediante gestiones inexistentes como lo hacía el departamento de La Guajira que sólo utilizaba el 9%.

Las asignaciones directas debían destinarse a alcanzar las metas de cobertura para financiar los proyectos importantes incluidos en el plan de desarrollo de cada departamento y con los recursos del Fondo Nacional de Regalías se financiaban proyectos que atendían a los acuerdos sectoriales expedidos por el Consejo Asesor.

El control y la vigilancia de los recursos de regalías se realizaba a través de interventorías no integrales administrativas y financieras que adelantaba la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación, lo cual ocasionaba costos y pérdidas muy grandes frente a la falta de control y seguimiento en la distribución.

Después con la reforma, los recursos son distribuidos a todo el país y se crean el Fondo de Ahorro y Estabilización; el Fondo de Ahorro Pensional Territorial; el Fondo de Desarrollo Regional; el Fondo de Compensación Regional, y el fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y el FONPET. Con ello se brinda flexibilidad

al sistema en materia de categorías de proyectos. Las posibilidades contemplan la financiación de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; ahorro para su pasivo pensional; inversiones físicas en educación; inversiones en ciencia, tecnología e innovación, y generación de ahorro público.

El contexto en el que se produce la reforma es determinante en materia de ciencia, tecnología e innovación. Se han dado pasos gigantes: la creación de un fondo de destinación específica para este renglón, que estipula el 10% del flujo de recursos totales, sumado a las políticas de gobierno más recientes, constituyen un espaldarazo que consolida las condiciones ideales con las que Colombia debe lograr del conocimiento su motor de desarrollo.

El fondo irrigará recursos de inversión en actividades de ciencia, tecnología e investigación que alcanzarán niveles del 0,5% del PIB en el país, ubicándolo al nivel de otros países, frente a los que presentaba un fuerte rezago.

El 26 de diciembre fue expedido el Decreto 4923 de 2011 que garantiza la operación del Sistema General de Regalías (SGR); entre otros aspectos determinantes, esta reglamentación da cuenta de los órganos del Sistema: la Comisión Rectora y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión. Estos últimos son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a consideración, de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos.

Para el caso específico de los proyectos en ciencia, tecnología e innovación que buscan financiación con los recursos de su respectivo fondo, el órgano colegiado de decisión contará entre sus miembros con representantes de las universidades. Es justamente en este punto donde se efectuó un llamado a la comunidad académica, en especial a las Instituciones de Educación Superior (IES) que concentran hoy en día el 80% de la investigación que se realiza en el país; las IES son determinantes en el desarrollo de proyectos de impacto para el sector, y con el nuevo esquema entran a ser decisores en materia de proyectos de inversión.

Para la distribución de los recursos a cada región, se creó un sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación administrado por el DNP, donde la interventoría debe ser integral, administrativa, técnica, financiera y contable.

La reforma aporta medidas para crear condiciones de igualdad entre los departamentos, por lo tanto, el sistema se ha concebido de manera adecuada para los objetivos de desarrollo territorial regional y para usar la inversión pública por la vía de las regalías con esa finalidad. La reforma es clara en sus propósitos y busca de una manera específica que los territorios logren usar esos recursos como dinamizadores de la economía. Adicionalmente, la reforma ha permitido la entrada en la escena de municipios de categoría 5 y 6 que antes no lograban financiación por vía de regalías.

La reforma ha sido un llamado en torno al trabajo regional, pensando en la formulación de proyectos de gran impacto; sin embargo, se ha generado un gran descontento e inconformidad que se manifiesta con una guerra jurídica (acciones de tutela, cumplimiento, demandas, consultas populares); y la proliferación de proyectos en el Congreso proponiendo cargas adicionales a las empresas para compensar a las regiones productoras lo que perdieron, antes de la puesta en marcha de la reforma a las regalías y, por lo tanto, el Estado consciente de esa realidad, hizo un esfuerzo para que en la ley 1744 del presupuesto 2015-2016 se le concediera como compensación aproximada de un billón de pesos a esas regiones afectadas.

Entre las dificultades que se han encontrado, se destaca que los recursos están siendo usados para proyectos que complementan el Sistema General de Participaciones (proyectos de educación, salud y servicios sociales) pues no se tienen capacidades en formulación de proyectos en el sector de la industria.

***¿Cuál es la conclusión en la identificación de los posibles impactos de la deficiente gestión de los recursos de regalías?***

El Departamento Administrativo de Planeación del Departamento en su momento no había cumplido en forma eficiente la tarea estratégica de planear y articular con todas las fuerzas del Departamento en torno a identificar las prioridades regionales, consolidar y procesar la información relevante para la toma de decisiones y gestionar los proyectos de inversión pertinentes que permitan acceder con eficacia a los recursos de las regalías, con el fin de ejecutar acciones que propendan por la competitividad del Valle del Cauca y la disminución de las desigualdades sociales.

Así mismo, presentaba deficiencia en el desempeño de sus funciones con el rol de liderar y coordinar con todas las dependencias del orden departamental y municipal, no cumpliendo con *“asesorar y asistir técnicamente en la implementación de los Bancos de Programas y Proyectos de inversión pública en los municipios del Departamento”*; por otra parte, no está garantizando la idoneidad y experiencia de los contratistas en áreas relacionadas a la Subdirección de Inversión, cuyos perfiles apuntan a los actualmente contratados, y se hace de vital importancia, el reparto de tareas y la asignación de responsables para cada proyecto o actividad, que respondan a los requerimientos que demanda el nuevo Sistema General de Regalías.

Lo anterior puede causar que no se utilicen estos recursos por falta de la viabilidad de los proyectos, además esto hace que se presente un atraso en el desarrollo de la región. Lo anterior se sustenta en los siguientes hechos:

El Departamento del Valle del Cauca presentó en las vigencias 2012 y bienio 2013-2014 para aprobación, 147 proyectos para financiar con regalías por \$647.159 millones, de los cuales solo aprobaron 49 por \$ 233.801 millones, logrando apenas el 36% de las regalías.

El valor disponible para inversión, asignado por el Sistema General de Regalías que tuvo el Departamento del Valle del Cauca para la vigencia 2012 fue de \$133.533 millones, de los cuales se apropiaron en el presupuesto departamental \$325 millones por Regalías Directas y se ejecutaron \$ 41 millones de lo apropiado.

Situación similar ocurrió en la vigencia 2013, en la que el Departamento del Valle del Cauca dispuso para inversión en el bienio 2013-2014 de \$468.078 millones incluidos los recursos no tramitados en el 2012; de estos apropiaron en el presupuesto de la vigencia 2013 \$40.298 millones y se ejecutaron \$5.211 millones.

Las deficiencias anotadas afectaron la ejecución de proyectos orientados a:

- Cofinanciación de proyectos para el mejoramiento de la infraestructura vial, turística, portuaria, aeroportuaria, férrea, deportiva, eléctrica, de conectividad y equipamientos urbanos.
- Cofinanciación del plan integral de educación con calidad, cobertura y pertinencia para la región Pacífico, con énfasis en población indígena y afro.
- Cofinanciación del plan integral para la generación de empleo e ingresos a partir de las apuestas productivas para la región Pacífico colombiana.
- Cofinanciación de proyectos para el mejoramiento integral de la salud y de la seguridad alimentaria.
- Cofinanciación de programas de vivienda, agua potable y saneamiento básico.
- Cofinanciación de programas de sostenibilidad ambiental y gestión integral del riesgo.
- Cofinanciación para el desarrollo de programas para la seguridad, la convivencia, atención y reparación integral de víctimas y cumplimiento de autos de la corte constitucional.
- Cofinanciación para el desarrollo de programas de deporte, recreación, cultura e inclusión social para el desarrollo humano sostenible.

La deficiente presentación de proyectos y la escasa ejecución de recursos retrasa el desarrollo regional y una mejor calidad de vida de los vallecaucanos, más aun si se tiene en cuenta que el NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) para el Departamento del Valle del Cauca reporta un 15.68% de la población en las áreas de vivienda, servicios sanitarios, educación, capacidad económica. Este porcentaje se hubiera disminuido con una oportuna y acertada presentación y gestión de los proyectos.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### CONCLUSIONES

La temática sobre los beneficios generados por la explotación de los recursos naturales como los minerales y los hidrocarburos proviene desde hace varios siglos, en el sentido de que estos no solo deben ser para el Estado Central, sino también para los territorios donde se origina dicha explotación. Este sistema reconocía muy poca distribución de beneficios para las regiones que no producían las regalías.

A partir del acto legislativo 05 de 2011, se amplió el espectro de la distribución de los recursos de las regalías a las regiones no productoras, fundamentado en los principios de equidad del actual Sistema General de Regalías, conforme al Plan Nacional de Desarrollo para el período 2010- 2014. El Valle del Cauca fue uno de los Departamentos no productores favorecidos por este sistema.

En entrevista realizada al director del Grupo de Investigación “Gestión y Políticas Públicas<sup>2</sup> considera: que el acto legislativo ha sido bastante positivo “le ha dado una suerte de segundo a las gobernaciones, que como en el caso del Departamento del Valle del Cauca prácticamente su única fuente de inversión en proyectos de desarrollo son las regalías transferidas desde este modelo. En la presentación de los proyectos e iniciativas a los OCAD, municipales, departamentales, sectoriales, y nacionales como el de ciencia y tecnología se presentan asimetrías muy grandes entre regiones que tienen más capacidad institucional o ámbitos de la sociedad con mayor condición para producir proyectos como ocurre con las grandes Universidades o con las Gobernaciones que tienen más fortaleza, mientras que en otras partes, no hay capacidad institucional y la ejecución presupuestal de las regalías deja mucho que desear”.

Conforme al panorama de la auditoría con Enfoque Integral Modalidad Especial Regalías realizada por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca

<sup>2</sup> Director del Grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas de la Universidad del Valle, Profesor Edgar Varela Barrios.

ejecutada a la vigencia 2013, y además de lo evidenciado en entrevistas y grupo focal efectuados para el presente escrito, se encontró que no existía la capacidad institucional para la formulación de proyectos debido a que sólo se daba en respuesta a las necesidades internas de la gobernación.

No había capacidad de manifestarse ante las exigencias técnicas de proyectos estratégicos, que era lo que buscaba el SGR. Por lo tanto, no se formulaban proyectos estratégicos ni de impacto local, aunque formaba parte del procedimiento; tampoco eran especialistas en el tema de sostenibilidad en los proyectos, ni especialistas en el tema de evaluación de proyectos, es decir, no existía un grupo de estructuración de proyectos.

De acuerdo con el informe de los resultados del proceso de auditoría, para evaluar la gestión fiscal con la articulación de las políticas, planes, programas y proyectos de inversión de los recursos de las regalías asignados a través del Plan de Desarrollo del Departamento del Valle del Cauca y su impacto en la población de la región, es importante sintetizar los resultados de esta valoración que se efectuó a las vigencias presupuestales de los años 2012 y 2013.

Los componentes y factores evaluados fueron: el componente de Control de Resultados, el de Control de Gestión y el Control Financiero. Esta auditoría en su momento conceptuó que la gestión en el Departamento Administrativo de Planeación fue desfavorable, por cuanto no se cumplieron los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad.

Frente a esto, se observa que la planeación estratégica no se realizó en forma eficiente respecto a la articulación con todas las fuerzas del Departamento, en lo que concierne a las prioridades regionales; la consolidación y procesamiento de la información fundamental para la toma de decisiones y la gestión de los proyectos de inversión adecuados para acceder a los recursos de las regalías, con el propósito de efectuar acciones que logren la competitividad del Valle del Cauca y se reduzca la inequidad social. Con base en lo anterior, la Contraloría Departamental solicitó un Plan de Mejoramiento con el fin de solucionar las debilidades encontradas durante el proceso de auditoría.

Se debe enfatizar en que la asignación de los recursos provenientes del SGR, que buscaba promover proyectos estratégicos de carácter e impacto regional se rezagó, pues se evidenció en el componente de control a la gestión, una alta cantidad de contratos de prestación de servicios destinados a la organización interna del Departamento de Planeación y al conocimiento del Sistema General de Regalías y, por tal razón, el personal contratado por prestación de servicios se hizo a través de recursos del SGR que son para el fortalecimiento de la Secretaría de Planeación y le llegan a todas las entidades territoriales, municipios y departamentos. Ellos estructuran los proyectos y a la par van dejando una capacidad instalada para el personal de la gobernación.

Varela concluye: “que aún no hay una buena capacidad de ejecución de las regalías en el diseño y formulación de proyectos, y adicionalmente..., la de proyectos de largo plazo, porque lo que aparece como una innovación, la bianualidad, es un tiempo muy corto para hacerlo, realmente no hay la manera de construir macro proyectos de ocho, diez, doce años que puedan ser financiados por regalías hoy en día, y muchos de los problemas como agua, infraestructura energética, vial, centros de emprendimiento, plataformas educativas, tecnológicas, de conectividad, son proyectos de escala mucho mayor que tendrían que ser financiados de forma diferente por el sistema de regalías. A pesar de que el gobierno no lo había propuesto hubo mucha micro-asignación de las regalías cuando se municipalizaron parte de sus recursos, que sirven para hacer el puesto de salud, pavimentar una cuadra, modernizar un mini escenario deportivo; eso les llega hoy a muchos municipios... pero eso fragmenta mucho los recursos e impide concentrarse en proyectos estratégicos incluso de carácter regional, o subregional”. “... se requiere fortalecer la burocracia pública, centros de pensamiento para la formulación de proyectos, no se trata de que todo lo haga la burocracia gubernamental, ésta se puede asociar con las universidades, con empresas privadas, con parques tecnológicos de innovación, con el llamado capitalismo por proyectos...”.

En entrevista con uno de los funcionarios de Planeación Departamental, este consideró que la capacidad institucional para la formulación de proyectos en el Valle del Cauca, hoy presenta algunos avances, ya que cuenta en sus dependencias con grupos de estructuradores de proyectos, capaces de responder con las necesidades técnicas de la nación que hasta antes del año 2012 no existían, y que impedían cumplir con las exigencias técnicas de proyectos estratégicos.

En este sentido, podría decirse que la especialización en estos temas ha sido una gran fortaleza en la asignación de las regalías para el Departamento. Respecto a lo anterior, agrega que actualmente el gobierno departamental además de realizar proyectos de impacto regional, se pensó en redistribuir las regalías de la siguiente forma: 25% en el norte del departamento, 25% en el sur, 25% en el centro del departamento y un 25% en el occidente, lo cual se trata de un impacto en la asignación de recursos en el sentido de que todo el Valle del Cauca tiene acceso a las regalías y que existen proyectos desde el municipio de Jamundí hasta el municipio de El Águila.

Según lo expresado por este funcionario de Planeación Departamental, hasta el año 2012 existía una debilidad en el liderazgo y la asesoría para la formulación de proyectos. Hoy, el departamento del Valle del Cauca ha ganado en ese ámbito, la entidad ha llevado a cabo un plan de mejoramiento que fortalece la estructuración de proyectos y presentación de los mismos. En el Departamento hay actualmente 15 proyectos aprobados para ciencia y tecnología, y 46 proyectos aprobados por compensación regional y desarrollo regional.

En lo que concierne a la discrecionalidad del gobierno nacional, se ha establecido una relación con los ministerios, debido a que en algunas ocasiones se piden requisitos que no son ajustados a la realidad de los territorios, y es necesario dar



a conocer este aspecto. El objetivo principal es lograr que los proyectos salgan de la mejor manera posible y que los ministerios den el visto bueno de que se está cumpliendo y de esta manera, lograr que el gobierno nacional expida su voto a favor.

En cuanto al tiempo de ejecución de los proyectos y su presupuesto, se señala que si bien el presupuesto es bianual y se expide mediante ley, no es precisamente necesario que los proyectos se ejecuten en ese periodo. Existe la posibilidad de solicitar vigencias futuras presupuestales y vigencias futuras de ejecución, que deben ser aprobadas por la Asamblea Departamental como requisito de ley. Se aclara que estas vigencias ya no se pueden realizar en este gobierno por la culminación del mismo; no obstante, el próximo gobierno sí puede aprobar proyectos, lo mismo que vigencias futuras presupuestales y de ejecución necesarias para proyectos magnos o megaproyectos.

Grosso modo se concluye que se ha asimilado de manera significativa los trámites que debe surtir un proyecto, su documentación, el proceso para su presentación y aprobación; de ahí que estos aspectos sea lo principal sobre lo que se deba trabajar y continuar mejorando.

## RECOMENDACIONES

Después de obtenidos y analizados los hallazgos y resultados de la gestión de los recursos de regalías en el departamento del Valle del Cauca, vale la pena presentar las recomendaciones de tipo académico que responden exclusivamente a la Universidad del Valle y no comprometen a la Contraloría Departamental ni a sus funcionarios.

Para efectos de la socialización de los resultados y la transferencia a la comunidad acerca del impacto de la función pública en Colombia, es significativo tener en cuenta la participación y la interlocución con la colectividad de la Universidad con el Estado, pues esto permite el intercambio de conocimiento. Como lo expone Rengifo (2015) referenciando a Didrikson (2000), la participación de la universidad en el escenario de la globalización y la sociedad del saber debe responder a la creación, transferencia y difusión de conocimiento, desde su carácter institucional y organizacional para la innovación y su relación con el mundo local, regional y global.

Dichas recomendaciones pueden ayudar a mejorar y fortalecer las acciones que se vienen desarrollando para una adecuada formulación, manejo, ejecución y seguimiento a los recursos otorgados por el Sistema General de Regalías.

Atendiendo a lo expuesto, a continuación se sugieren recomendaciones en procura de un eficiente cumplimiento de los objetivos institucionales y estratégicos de la función pública regional:

- Es necesario formular y presentar programas y proyectos en acatamiento de la planeación integral previa para la aplicación de los recursos contributivos de acuerdo con las necesidades de cada sector.
- Formular y presentar proyectos que sean coherentes con las políticas públicas departamentales y nacionales vigentes, considerando la disposición de cada región en el aprovechamiento de los recursos.
- Es importante trabajar de forma articulada con el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, privilegiando la infraestructura de servicios y la producción agrícola para establecer un resultado competitivo en aras de im-

pulsar la demanda, desde lo público y generar más activación económica y desarrollo de la región.

- Establecer criterios de uniformidad en la gestión de los proyectos para la viabilización de los recursos, con personal idóneo para la caracterización de los resultados.
- Se hace pertinente formular y presentar proyectos para el fortalecimiento de programas que han quedado inconclusos y todavía, no han generado impacto social.
- Se requiere de la presentación de informes de seguimiento y control a los proyectos ejecutados conforme a la evaluación de los resultados e impacto generados.

Los anteriores resultados muestran que la crisis de la administración pública del Valle del Cauca aún no se logra superar, por lo que es necesario fortalecer el modelo de gestión hacia una eficiente formulación de proyectos de gran escala que conlleven a la implementación de políticas públicas que favorezcan el desarrollo de la región.

Es oportuno reflexionar acerca de que la administración pública, al ocuparse de los fenómenos de la organización y la gestión, debe procurar la aplicación de nuevas tendencias en administración, para lo cual requiere estar en constante actualización, estar abierta al cambio y a la aplicación de diferentes instrumentos que le permitan a las entidades ser cada vez más eficientes; de ahí la pertinencia de que se tengan en cuenta todos aquellos hechos o actores internos y externos, que impidan en un momento determinado cumplir con los objetivos de sus instituciones (Rengifo, 2004).

En este orden de ideas, se podría recomendar algún tipo de flexibilidad en el procedimiento de formulación de los proyectos, debido a que la regulación en Colombia permanece en una etapa muy administrativista del Estado y presenta muchos niveles de incertidumbre que hacen inviable el manejo de los recursos de las regalías, por lo que es necesaria otra lógica que permita una formulación de macroproyectos de alto impacto regional y municipal.

En cuanto a la conveniencia del modelo actual del SGR y las expectativas generadas para el departamento del Valle para el equilibrio económico en la distribución de las regalías, es importante anotar que las iniciativas de proyectos que se presentan a las OCAD municipales, departamentales, sectoriales y nacionales deben ser proyectos a gran escala y largo plazo, como propuesta para un mercado regional que beneficie a la población en auspicio de los proyectos sociales, infraestructura energética, vial, centros de emprendimiento, plataformas educativas, tecnológicas, de conectividad, como se menciona en las conclusiones, y que se constituye en un precedente de la economía actual y del futuro.

## REFERENCIAS

- Banco de La República (2014). Documento de trabajo sobre economía regional.
- Belikow, J. (2007). *Coordinación de políticas públicas*. Lima: PRODEV.
- Bozeman, B. (1998). *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. México: Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (2014). Auditoría Especial Regalías Departamento del Valle del Cauca.
- Cosic, J. (2015). El reto de comprender el Sistema Nacional de Regalías. Disponible en [http://crudotransparente.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=102:informe-especial-regalias&catid=8:destacados&Itemid=109](http://crudotransparente.com/index.php?option=com_content&view=article&id=102:informe-especial-regalias&catid=8:destacados&Itemid=109)
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad – Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Nueva sociedad.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). Reforma al régimen de Regalías. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=bsf8qrvGVOg%3D&tabid=181>
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). Información general. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx>
- Dror, Y. (1968). *Public Policymaking Reexamined*. San Francisco: Chandler.
- Echeverry J. et al. (2011). Notas Fiscales. ¿Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías? No. 2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Evans, P. (2002). Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy. Lisboa: VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública.
- Martínez, (2010). *La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias*. En Anderson, C. Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina. Buenos Aires: Publicación del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Ministerio de Hacienda. (2015). Avances logros y retos Minhacienda, 2015. Disponible en <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/elministerio/RendicionCuentas/BalanceSectorHacienda>
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *Gobierno competitivo*. En La reinención del gobierno. Buenos Aires: Ediciones Paidós Ibérica. pp. 121-163.

- Powell, W. y Dimaggio, P. (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rengifo, M. (2004). Control interno: metodología para la evaluación del riesgo, análisis de los resultados y recomendaciones, caso Caprecom EPS. *Revista Cuadernos de Administración*. Universidad del Valle. pp. 63-120.
- Rengifo, M. (2015). La globalización de la sociedad del conocimiento y la transformación universitaria. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventudes*, 12(2), pp. 809-822.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salazar, C. (2009). *Políticas públicas y think tanks*. Konrad Adenau Stiftung.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior – A study of decision making processes in administrative organizations*. New York: The Free Press.
- Varela, E. (2005). La mercantilización de lo público. Cali: Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle.
- Varela, E. (2014a). Gobernabilidad y procesos de políticas públicas- Rupturas y crisis del paradigma dominante. Artículo inédito.
- Varela, E. (2014b). Biopoder, Biopolítica y Gubernamentalidad- Referentes de interpretación y crítica del poder managerial. Paper presentado en el III congreso de la Red PILARES, Porto Alegre, Brasil.



