

LA INCIDENCIA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS EN LA ESTRUCTURA
ORGANIZATIVA DE LAS ENTIDADES PARTICIPANTES



Preparado por

Diana Ximena Pérez Muñoz

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

Facultad de Ciencias Económicas

Maestría en Gestión de Organizaciones

Bogotá, Colombia

2014

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

Facultad de Ciencias Económicas

Maestría en Gestión de Organizaciones



LA INCIDENCIA DEL SISTEMA GENERALDE REGALÍAS EN LA ESTRUCTURA
ORGANIZATIVA DE LAS ENTIDADES PARTICIPANTES

Preparado por

Diana Ximena Pérez Muñoz

Presentado a:

Luz Mery Guevara Chacón

Magister Desarrollo Social

Bogotá, Colombia

2014

RESUMEN

Este documento consta de dos capítulos que una vez concluidos completarán la visión analítica de las incidencias en la estructura organizacional de las entidades involucradas, que supuso el cambio de modelo en el régimen de regalías vigente en el país hasta el año 2011.

En la primera parte se va a desarrollar el marco conceptual que se constituye en el punto de entrada de un tema que ha adquirido gran relevancia en el devenir administrativo público, que mucho se ha comentado, pero que poco se ha estudiado: las regalías; también se va a analizar el nuevo Sistema General de Regalías, sus principios rectores y las bases teóricas que dieron vida al modelo.

En la segunda parte se revisaron los aspectos organizativos que articulan los actores y responsables del funcionamiento del sistema y en la última entrega se van a presentar las conclusiones del estudio y las recomendaciones en materia de política pública que permitan el mejoramiento efectivo de la funcionalidad del sistema, desde el punto de vista organizativo.

Palabras clave: Regalías, sistema, incidencias, actores, estructura organizacional.

ABSTRACT

This document consists of two chapters that once finished will complete the analytical view of the incidents in the organizational structure of the entities involved, which led to the paradigm shift in the current royalty regime in the country until 2011.

The first part is to develop the conceptual framework that constitutes the entry point of an issue that has gained great importance in the public administrative becoming that much has been said, but little has been studied: royalties; also is to analyze the General System of Royalties, it's guiding principles and theoretical foundations that gave life to the model.

In the second part be reviewed articulate organizational aspects and actors responsible for the operation of the system and the final part will be presented the study's findings and recommendations on public policy to enable effective improvement of system functionality from the organizational point of view.

Keywords:Royalties, system, incidents, actors, organizational structure.

CONTENIDO

RESUMEN.....	3
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPITULO I.....	11
ANTECEDENTES, PROBLEMÁTICA Y SITUACIÓN ACTUAL.....	11
ANTECEDENTES	11
Estructura organizacional.....	19
Situación actual y conceptos	19
DESARROLLO JURÍDICO Y TEÓRICO DEL TEMA DE LAS REGALÍAS EN COLOMBIA.....	27
Marco Jurídico.....	27
Corrientes Teóricas acerca del Sistema General de Regalías	31
Planeación Estratégica.....	31
Marginalidad Económica	34
Teoría de Formulación de Proyectos	36
Pensamiento Complejo.....	37
CAPITULO II	39
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL ANTERIOR Y LA ACTUAL DEL RÉGIMEN DE REGALÍAS EN COLOMBIA.....	39
Desde la teoría.....	39
Transición del anterior al nuevo Sistema General de Regalías.....	50
La transición en cifras y la incidencia en la estructura organizativa de las entidades participantes	53
Departamentos	59
Municipios.....	61
Entidades Nacionales	64
CONCLUSIONES.....	72
RECOMENDACIONES.....	75
REFERENCIAS	77
ANEXOS	79

Lista de tablas

Tabla 1 Acumulado 1994-2009	15
Tabla 2 Universo de análisis	55
Tabla 3 Tamaño de la Muestra.....	55
Tabla 4 Rangos por grupos según nivel de incidencia.....	57
Tabla 5 Incidencia del SGR en los Departamentos	59
Tabla 6 Incidencia del SGR en los municipios.....	61
Tabla 7 Incidencia del SGR en las entidades nacionales.....	64
Tabla 8 Proyectos aprobados SGR a 31 de diciembre de 2013.....	69
Tabla 9 Incidencia por nivel	71

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1 Sistema General de Regalías	24
Ilustración 2 Subsistema Monitoreo, Seguimiento Control y Evaluación	42
Ilustración 3 Composición variables en los Departamentos	59
Ilustración 4 Composición variables en los municipios	62
Ilustración 5 Composición variables en las entidades nacionales.....	65

INTRODUCCIÓN

En Colombia, como contraprestación económica a los daños ambientales producidos por la explotación de recursos naturales no renovables, se estableció un régimen de regalías y compensaciones; esto es que aquellas empresas dedicadas a las actividades mencionadas, deberán cancelar a título de regalía, un porcentaje sobre el valor de la producción en las minas o pozos. Este tipo de pagos son de origen constitucional ya que la carta magna estableció en sus artículos 360 y 361, las condiciones legales de este tipo de pagos; en donde en todo caso se dejó claro que estos recursos no renovables se extraen del subsuelo, son de propiedad de la Nación, en tanto que se les dio un derecho de participación a los municipios, principalmente productores en el país.

Este esquema de distribución de recursos entró en vigencia con la expedición de la Ley 141 de 1994 y se mantuvo en funcionamiento hasta el 31 de diciembre de 2011. A partir del 1 de enero de 2012, se puso en funcionamiento el denominado Sistema General de Regalías, el cuál cambió radicalmente la manera de distribuir los recursos de regalías en el país, pero adicionalmente, creo un Sistema complejo en su operación, que involucra actores de diversas índoles y que permea diversas instancias de la administración pública colombiana.

El cambio en el régimen de regalías en el país, fue sustentado en que estos recursos deberían distribuirse cumpliendo criterios de ahorro para el futuro, desarrollo en las regiones, compensación de aquellas zonas más vulneradas e inversiones estratégicas que ayudaran a mejorar los índices de desarrollo del país.

Estos cambios han suscitado la necesidad que las entidades participantes en el Sistema General de Regalías, adecúen a las nuevas funciones asignadas

sus estructuras organizativas, razón por la cual este documento pretende realizar un análisis crítico de las posibles incidencias en dichas estructuras organizativas, que la entrada en vigor del Sistema General de Regalías ha tenido en las entidades participantes, para entender como los cambios de política obligan a repensar las organizaciones públicas para que puedan desarrollar sus objetivos de manera efectiva, adecuándose a las exigencias del Sistema pero sin perder su vocación de servicio público.

Para lograr cumplir con dicho objetivo, se utilizaron herramientas de análisis desarrolladas desde el pensamiento complejo, ya que la diversidad de acciones y organizaciones que hacen parte del Sistema, hacen que el análisis se aparten de lo determinístico y avancen hacia la construcción de complejidades que permitan un desenvolvimiento adecuado del Sistema.

Con la claridad anterior, lo primero que se realizó fue el marco conceptual y teórico que gira en torno a las Regalías, una vez abordado este ítem, se realizó un análisis de los cambios e incidencias del nuevo modelo de distribución y ejecución de las regalías, para lo cual se utilizó un instrumento de captura de información, que se envió a 1060 entidades; establecido este universo se procedió con el cálculo de un tamaño de la muestra representativo, que permitió desarrollar conclusiones determinantes sobre la hipótesis y el problema planteado.

De esta forma, fue posible evidenciar que por niveles de administración, es decir, nacional, departamental y municipal, la mayor incidencia en las estructuras organizativas de las entidades participantes fue en la nación, ya que en buena medida ha soportado directamente la operación del Sistema.

En tanto que en los departamentos y municipios lo que se ha hecho es redistribuir funciones, asignar tareas adicionales a los servidores, o aprovechar recursos de fortalecimiento de las secretarías de planeación, para contratar personas de apoyo a las nuevas labores.

Por último se realizaron recomendaciones de carácter general, que proponen un curso de acción política para coadyuvar al óptimo funcionamiento del Sistema, para esto se proponen cinco pasos para la construcción objetiva de una política administrativa que permita darle mejor operatividad al Sistema y por lo tanto alcanzar de manera definitiva los fines para los que fue creado.

CAPITULO I

ANTECEDENTES, PROBLEMÁTICA Y SITUACIÓN ACTUAL

ANTECEDENTES

El termino regalías es una adaptación latina del anglicismo *royalties*(Universidad de los Andes, 2010), que en todo caso se refiere a una retribución que se debe realizar por la explotación de diferentes elementos que pertenecen a un tercero. Sin embargo esta expresión inglesa está muy apartada de lo que en Colombia se entiende como regalía, porque para los ingleses las regalías hacen referencia a los pagos que se realizan por la utilización de una imagen o una patente, es similar a lo que pagan las emisoras de radio a los autores de las obras musicales que publican.

Eneste sentido, algunos países, especialmente aquellos que son productores de materias primas, han construido ordenamientos legales alrededor del uso y propiedad del territorio físico, el cual desde el punto de vista geológico se ha subdividido en suelo y subsuelo. Los grandes litigios han correspondido al uso y distribución del suelo; esto desde tiempos remotos en los cuales las guerras provenían de la propiedad del suelo. No obstante, estas disputas en países como Chile, Colombia y Perú en Latinoamérica, Indonesia en el Asia y Turquía en las naciones del Medio Oriente, se han dirimido vía consenso nacional, es decir en sus acuerdos fundamentales de Estado como el caso de las Constituciones Políticas, de tal forma que en estos documentos, para el caso de los países mencionados, se estableció que los títulos de propiedad sólo podrían ser

expedidos con relación al suelo, porque el subsuelo en todos los casos sería propiedad de la Nación(Universidad de los Andes, 2010).

Teniendo clara esta misiva básica, lo que se realizó fue una extrapolación de las “royalties” al concepto actual de regalías, se mantuvo el carácter de retribución, pero a esa retribución se le dieron unas características especiales que tenían que ver únicamente con la explotación económica de aquellos recursos que provienen del subsuelo y que no son renovables de manera natural. En definitiva, el concepto de regalías es puramente económico y se refiere, según la Constitución Política de 1991, a la *“contraprestación económica que realizan los explotadores de esos recursos naturales no renovables que provienen del subsuelo”*¹ el cual es propiedad de la nación.

Esta definición de las regalías involucra los dos primeros actores que intervienen en la generación de esta fuente de recursos públicos: la Nación como propietaria del subsuelo y las empresas de naturaleza pública, privada o mixta, que realizan dichas explotaciones; posteriormente se analizarán los roles de cada uno de los actores involucrados.

A partir de esa definición general de regalías el Estado colombiano a través del legislador ha ampliado este concepto de diversas maneras²(Congreso de Colombia, 1994). En primera instancia definió aquellos recursos que se entienden como no renovables y por lo tanto objeto de dicha contraprestación económica; en segunda instancia definió las particularidades de dicha contraprestación.

De acuerdo con la normativa vigente, los recursos naturales no renovables provenientes del subsuelo son de cuatro clases: los combustibles fósiles (como el petróleo y el gas), los minerales (como la sal, el carbón), los metales y piedras preciosas (como el oro, el platino y las esmeraldas) y aquellos productos utilizados en la industria de la construcción (como arena de canteras, arcillas o calizas).

¹ Artículo 360 de la CP de Colombia

² Ley 141 de 1994

Adicionalmente, el legislador continuó ampliando el concepto de regalías y lo llevó más allá de la pura explotación de los recursos naturales no renovables, situación que complejiza aún más entender el funcionamiento del modelo, como por ejemplo que también se generarían regalías por el transporte de los combustibles fósiles hidrocarbonados a través de oleoductos y gasoductos o por el almacenamiento y exportación de dichos recursos a través de los puertos destinados para tal fin.

La manera en que esas regalías deberían ser liquidadas y canceladas por las empresas explotadoras, transportadoras o exportadoras de dichos recursos se previó de forma legal y fue a través de contratos que la nación realizó con dichas empresas en los cuales se establecieron las condiciones en las que debían ser calculadas y pagadas dichas regalías, que como dato adicional, no siempre se cancelan en dinero sino que también, pueden ser pagadas en especie.

Cuando dentro de esos contratos se pactan cláusulas especiales en las que se cargan valores adicionales a las regalías propiamente dichas, para ser canceladas también como retribución adicional por la explotación de los recursos, por diversos factores, como por ejemplo el tamaño de los campos petroleros, a ese valor de plusvalía de la regalía se le denomina compensación.

En este punto es importante aclarar varios aspectos que permitirán tener una mirada más clara sobre el significado del concepto de regalías en Colombia. Por una parte, las regalías no son una transferencia, son un derecho de las entidades territoriales a una compensación por la explotación de sus recursos naturales no renovables que le son allegados a éstas, mediante liquidaciones y giros que la Nación anualmente debe realizar de acuerdo a la explotación de los recursos. Las regalías tienen un patrón geográfico más que distributivo, lo determinante en su repartición es la localización en términos de cercanía a los sitios de explotación o exportación.

La afirmación anterior conduce a otro elemento importante, el carácter compensatorio de la Regalía bajo el supuesto de que la explotación de recursos naturales genera efectos negativos en la sociedad y el medio ambiente del territorio en el que se ubica la explotación. La Sentencia 25485 del Consejo de Estado (Consejo de Estado, 2003) ilustra sobre el particular, reconociendo que las compensaciones están condicionadas por las características de la explotación, no obstante, el desarrollo jurisprudencial del término compensatorio determina que en la actualidad resulta más apropiado identificar las Regalías directas como una participación y no como compensación. Así mismo y conforme a la Constitución Política Colombiana y la Ley 141 de 1994, las regalías además de un derecho por la explotación de un recurso no renovable son también una herramienta financiera para el desarrollo social.

Como se aprecia, las regalías constituyen una manera complementaria que tienen las entidades beneficiarias de las mismas, para financiar sus proyectos de inversión; sin embargo, este documento no trata del impacto de la inversión o no de las mismas en los departamentos, distritos y municipios del país, sino de la incidencia administrativa que genera para los liquidadores, distribuidores, giradores y ejecutores de estos recursos, el manejo de los mismos, así como las demás incidencias que ha causado la transición entre el régimen anterior de regalías y el nuevo Sistema General de Regalías.

Como se mencionó en la parte introductoria del documento, las regalías son una contraprestación económica generada en favor del Estado, y las entidades territoriales tienen un derecho económico de participación sobre las mismas. En consecuencia, con el régimen anterior, las recibieron los departamentos y municipios en cuyo territorio se explotan los recursos naturales no renovables y los municipios portuarios por donde se transportan dichos recursos o sus derivados, además de otras entidades territoriales no receptoras o menores beneficiarias a través de la asignación de recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR).

También recibían recursos de regalías algunas Corporaciones Autónomas Regionales, el FONPET, Ingeominas, Cormagdalena, y el Fondo de Fomento del Carbón, entre los más importantes.

De acuerdo con las determinaciones legales vigentes, las regalías y compensaciones se distribuyeron en promedio³ durante el período 1994-2009, de la siguiente manera (Ver tabla 1):

Tabla 1 Acumulado 1994-2009

BENEFICIARIO	VALOR ACUMULADO
49% Departamento productor	\$20,5 bill. Regalías Directas (\$33,3 bill.)
23% Municipio productor	\$9,8 bill
7% Municipio portuario	\$3,0 bill
21% Fondo Nacional de Regalías (FNR)	\$8,9 bill. Regalías Directas (\$33,3 bill.)
TOTAL	\$42.2 bill.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación 2013

El 5% de las regalías que reciben los departamentos y municipios productores, y el 50% de las regalías que se asignan al FNR, se destinaban al FONPET.

Para entender mejor el anterior régimen de regalías y compararlo con el nuevo Sistema General de Regalías es importante realizar una breve reseña desde el punto de vista técnico sobre el funcionamiento del régimen anterior.

A partir de la expedición de la Ley 141 de 1994, se evidenció un creciente volumen de regalías generadas por la explotación de hidrocarburos, carbón, níquel y demás recursos naturales no renovables. Durante el período comprendido entre 1994 y 2009 se generaron regalías cercanas a los \$42.2 billones a precios

³ Las regalías y compensaciones son distribuidas entre los beneficiarios de forma diferente por cada recurso natural no renovable, de acuerdo con los porcentajes establecidos en los artículos 31 al 48 de la Ley 141 de 1994, algunos de ellos modificados por los artículos 20 al 22 y 27 al 29 de la Ley 756 de 2002, así como por el artículo 30 de la Ley 1283 de 2009

constantes de 2009. De las regalías generadas, \$33.3 billones corresponden a directas y \$8.9 billones a indirectas.

Del total de regalías directas, las generadas por explotación de hidrocarburos ascendieron en el mismo período a \$27.4 billones a precios constantes de 2009, que representan el 82% del giro total, seguidas por las derivadas de la explotación de carbón que correspondieron a \$4.1 billones, níquel con \$1.1 billones y otros recursos naturales con \$0.6 billones, que representaron el 12%, 3% y 3%, respectivamente.

Este diseño de distribución de cuantiosos recursos como se observó anteriormente, generó inequidades y en cierto caso niveles de pobreza, ya que no existía una estructura organizativa propia del régimen, que tuviera integralidad, lo que se presentaba era una fuente de recursos corrientes no tributarios que se giraban directamente a las cuentas de las entidades territoriales y las mismas tenían total autonomía para la ejecución de los mismos sin que mediaran procesos y procedimientos claramente definidos, lo que desdibujó la calidad de recursos de inversión que debían ser destinados al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las zonas productoras.

Así las cosas, La Ley determinó que la distribución de las regalías entre las diferentes entidades territoriales se realizará de acuerdo con el tipo y volumen de los recursos explotados y transportados, sin tener en cuenta criterios como el número de habitantes a beneficiar, el número de personas o familias pobres, los índices de necesidades básicas insatisfechas de dichos habitantes, la capacidad administrativa y financiera de las entidades territoriales y los impactos ambientales.

Con el aumento de los precios de hidrocarburos y la producción de carbón a partir del año 2000, se generó un aumento considerable en la generación de regalías y se hizo manifiesta la excesiva concentración de estos recursos en unas

pocas entidades territoriales, de acuerdo con las cifras de la Subdirección de Vigilancia del Departamento Nacional de Planeación, para 2007, se giraron por concepto de regalías directas, 2.5 billones de pesos, en tanto que para 2011, la cifra alcanzó los 5.2 billones.

La distribución de recursos de regalías con base en el diseño constitucional anterior generaba la concentración del 80% de estos recursos en entidades territoriales que representaban el 17% de la población.

Esta situación produjo inequidad en la distribución de una fuente de financiación que debió beneficiar de manera más equilibrada a todas las regiones del país y que afectó la compensación territorial, ya que si bien el Sistema General de Participaciones buscaba una distribución más equitativa entre las regiones, al incorporar en el balance los recursos de regalías, dicha equidad se vio neutralizada por la desigual distribución de las regalías entre departamentos y municipios.

Por su parte, el Fondo Nacional de Regalías, hoy en liquidación, cuya filosofía era la redistribución de parte de la riqueza generada por la explotación de recursos naturales no renovables entre aquellos departamentos y municipios que no eran beneficiarios directos de regalías, se atomizó por múltiples destinaciones específicas que no permitieron una redistribución equitativa. De esta forma, se aprecia que la destinación de los recursos del FNR no estuvo asociada con redistribuir los recursos entre aquellas regiones con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas; e incluso la asignación de recursos beneficio a departamentos que perciben regalías directas como Santander, Bolívar, Córdoba, y Sucre, entre otros. (Consejo Asesor de Regalías, 2011).

Así mismo, los recursos asignados por el Fondo Nacional de Regalías se orientaron a una serie de sectores como transporte, energía, vivienda, educación, salud, medio ambiente, gas, asistencia humanitaria, cultura, agricultura entre

otros, sin que su destinación tuviera una dimensión integral y planificada que promoviera el desarrollo regional, y que se dirigiera a las grandes apuestas que le permitan a las regiones contar con la infraestructura básica para generar mayores niveles de competitividad regional especialmente en las zonas con menores índices de competitividad(Departamento Nacional de Planeación, 2012).

En general los departamentos principales receptores de regalías, no lograron que esta fuente de recursos se convirtiera en un generador de riqueza en la región como se esperaba, especialmente, en los departamentos de Córdoba y La Guajira en donde se presentan diferencias significativas en los indicadores de pobreza, con departamentos como el Meta. En estricto sentido, las entidades territoriales beneficiarias de regalías debieron durante la vigencia del régimen anterior, alcanzar niveles de bienestar al menos cercanos al promedio nacional, que aunque no es tema de este documento, era importante mencionarlo.

Para concluir, es importante mencionar que uno de los objetivos propuestos desde la expedición de la Ley 141 de 1994 fue promover que los departamentos y municipios receptores de regalías alcanzaran las coberturas mínimas de los servicios de educación, salud, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil. Mientras las entidades territoriales beneficiarios de regalías no alcancen las coberturas mínimas en estos sectores, los departamentos debieron asignar por lo menos el 60% de los recursos de regalías y compensaciones, y los municipios el 75% de estos recursos, hasta lograr dichos propósitos(Congreso de la República, 2002).⁴

El incentivo para aquellas entidades territoriales que alcanzaran las coberturas mínimas consistía en reorientar los recursos de regalías a otros proyectos de inversión contenidos en el plan de desarrollo, diferentes de los requeridos para lograr las coberturas mínimas. Sin embargo, de las entidades territoriales que fueron beneficiarias de recursos de regalías y compensaciones,

⁴ Artículos 14 y 15 Ley 756 de 2002, Artículo 2 Ley 1283 de 2009.

ninguna logró cumplir las coberturas mínimas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 vigente para la época (Artículo 120 de la Ley 1151 de 2007), en los sectores de: educación, afiliación a salud, mortalidad infantil, agua potable y alcantarillado.

Estructura organizacional

Como se observa, más que una estructura organizativa, anteriormente, las regalías solo eran un recurso complementario que recibían las entidades territoriales en cuya jurisdicción se realizaban explotaciones de recursos naturales no renovables, recursos que en su mayoría no fueron correctamente ejecutados.

La estructura organizativa del régimen era simple, el Ministerio de Minas y Energía, a través de Ingeominas y de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, liquidaba, distribuía y giraba los recursos a los beneficiarios. El Fondo Nacional de Regalías, era una fuente adicional de recursos, que reunía esporádicamente al Consejo Asesor de Regalías conformado por el Director de Planeación Nacional, algún Ministerio y unos representantes de algunas entidades territoriales y aprobaba proyectos que viabilizaran los Ministerios Sectoriales por los montos que estuvieran disponibles.

Situación actual y conceptos

Para generar un acercamiento al modelo administrativo de las regalías en Colombia y analizar su funcionamiento, es importante establecer qué cambió del anterior régimen al nuevo sistema y cómo es la estructura funcional, para luego conocer las bases teóricas sobre las cuales está montado el modelo.

El primer elemento significativo recae en saber que el origen y denominación de las regalías no cambió, es decir las regalías siguen siendo contraprestaciones económicas pagadas por las agencias explotadoras de

recursos naturales no renovables, soportadas en el posible daño ambiental que generan dichas explotaciones.

Lo que sí cambió fue la manera en que se distribuyen, anteriormente, un 80% de las regalías pagadas a la nación se distribuían entre los departamentos, distritos y municipios en cuyas jurisdicciones se llevan a cabo explotaciones de recursos naturales no renovables y el 20% restante, se iba al Fondo Nacional de Regalías quien los utilizaba para financiar proyectos de inversión, dando prioridad a aquellas entidades territoriales que no recibían regalías de manera directa.

En el nuevo sistema, el 80% de las regalías pagadas al Estado se distribuyen en diferentes fondos y el 20% es lo que va en forma de asignaciones directas para las entidades territoriales “productoras” de recursos naturales no renovables.(Congreso de la República, 2012)⁵

A partir de este punto se hace indispensable aclarar una serie de conceptos que serán recurrentemente abordados durante el documento, el concepto central del trabajo son las regalías, concepto que ya ha sido suficientemente explicado.

Aquí resulta importante delimitar el alcance del estudio, en primer lugar, el tema de las regalías ha sido poco explorado, razón por la cual la literatura que existe alrededor de las mismas es casi nula y en gran parte se limita al marco normativo que regula la materia, por esto, gran parte de las apreciaciones descritas obedecen a comentarios de la autora, realizados a partir del estudio de las leyes y del trabajo de campo desarrollado para nutrir el trabajo. Hecha esta precisión, se hace pertinente evidenciar que el modelo del Sistema General de Regalías inició su implementación y desarrollo el 1 de enero de 2012, razón por la cual este documento muestra el estado del arte actual, pero también deja planteada la iniciativa para que siga en construcción y se puedan medir impactos reales a través de análisis cuantitativo, no obstante, sí se pretende analizar cómo

⁵ Ley 1530 de 2012. Exposición de Motivos Acto Legislativo 05 11 de junio de 2011.

ha incidido el Sistema a la fecha en las diferentes organizaciones que lo constituyen.

Para realizar un mejor abordaje del tema deben entenderse algunos conceptos, tales como productores; este concepto se refiere a las entidades territoriales en las cuales se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables; liquidadores, hace referencia a las organizaciones públicas encargadas de efectuar la liquidación de los recursos monetarios que deben pagar los explotadores a título de regalías, para todos los efectos de acuerdo con la Ley 1530 de 2012, son la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería.

Cuando se hace referencia al Recaudo, se está hablando de la colocación en una cuenta única, en una entidad bancaria, de todos los recursos provenientes de las regalías; el recaudo y la autorización de la cuenta, así como todos los aspectos presupuestales y adicionalmente el giro de los recursos a los beneficiarios son realizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; esto es independiente de los pagos en especie que se pacten dentro de las cláusulas de los contratos de explotación, sin embargo los recursos generados por los márgenes de comercialización obtenidos por la venta de los hidrocarburos o demás recursos naturales no renovables dados en especie, alimentan la bolsa del SGR y se giran en dinero a las cuentas autorizadas.

Los ejecutores, son todas aquellas entidades de naturaleza pública que realizan la ejecución de los proyectos que son financiados con regalías. El Distribuidor, hace referencia a la entidad que, a través de la aplicación de fórmulas matemáticas, informa al girador, cuánto es el valor exacto de las regalías que deben girarse a cada beneficiario, para este caso es el Departamento Nacional de Planeación; además de esta actividad, el mencionado Departamento cumple las funciones de Secretaría Técnica de la Comisión Rectora del Sistema General de

Regalías, de Presidencia de la Comisión Rectora y de administrador del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación

Dentro de las actividades de control y seguimiento, también se encuentra la fiscalización, que se refiere a las actividades desarrolladas por el Ministerio de Minas y Energía y que tienen por objeto, garantizar que los recursos explotados correspondan a los reportados y así mismo que los pagos de los explotadores de recursos por concepto de regalías son los indicados. También, está el concepto de control fiscal que tiene que ver con la transparencia y probidad en la ejecución de los recursos de regalías, función que está a cargo de la Contraloría General de la República.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que al hablar de la Secretaría de Planeación, se hace referencia a la dependencia de la estructura administrativa de las entidades territoriales, cuya función consiste en realizar la revisión de que los proyectos susceptibles de financiarse con recursos del Sistema General de Regalías, para determinar, si estos se formularon siguiendo la metodología y lineamientos definidos tanto por el Departamento Nacional de Planeación, como por la Comisión Rectora, así mismo, que dichos proyectos cumplan con las características definidas en la Ley 1530 de 2012. (Congreso de la República, 2012).

Por otra parte, la Secretaría Técnica de cada OCAD, para efectos del Sistema General de Regalías, hace las veces de apoyo administrativo, es decir, se convierte en la instancia encargada de proporcionar la infraestructura logística, técnica y humana requerida para el funcionamiento del órgano colegiado. De igual manera es la instancia encargada de registrar en la Plataforma Integrada del Sistema General de Regalías, todos los eventos que en desarrollo del proceso de viabilización, priorización y aprobación se presenten; en este punto es importante tener en cuenta que la Ley 1530 de 2012, no estableció una periodicidad de esta actividad, debido a que la aprobación de proyectos se hace de manera constante.

También es importante tener en cuenta que los **Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD**, son órganos sin personería jurídica que desempeñan funciones públicas en los términos establecidos en la Ley 1530 de 2012 y en el Decreto 1075 de 2012. (Departamento Nacional de Planeación y otros, 2012). Son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos. También designarán su ejecutor que será de naturaleza pública y la instancia que se encargará de la contratación de la interventoría integral de dichos proyectos.

Por último, el componente de Monitoreo se refiere al proceso de recolección de información que permite identificar la gestión de los OCAD en desarrollo del proceso de viabilización, priorización y aprobación de los proyectos puestos a su consideración.

Adicional a los conceptos propios del Sistema General de Regalías, por aspectos metodológicos, es importante tener en cuenta algunos elementos que son permanentemente abordados en el documento; el primero se refiere a estructura organizacional; la cual hace referencia a la conformación orgánica de las entidades territoriales, al diseño de las dependencias, conformación de plantas de personal y el modelo tecnológico de procesos que desarrollan las mismas (Universidad de los Andes, 2008), es decir que cualquier modificación a estas, podría considerarse como una reforma estructural.

También, es clave la referencia a la incidencia, este concepto es abstraído de los estudios en ciencias naturales; específicamente de la estadística sanitaria y epidemiológica, y hace referencia al número de casos de un evento patológico, de tal forma que en un periodo de estudio, los casos nuevos son incidentes en el indicador (Tapia, 1994), es decir determinan cierta modificación del mismo, razón

por la cual la sensibilidad de la estructura orgánica de las entidades beneficiarias frente a las decisiones legales y administrativas del Sistema General de Regalías es lo que para efectos de este estudio se entiende como incidencia.

Como se aprecia, desde las mismas definiciones conceptuales se pueden observar elementos identificadores que dan cuenta de la gran cantidad de actores involucrados en el Sistema y sobre los cuales el mismo puede o no tener alguna incidencia en sus estructuras funcionales y organizativas. (Ver gráfico No. 1)

Ilustración 1 Sistema General de Regalías



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

El problema

Una vez teniendo claro el contexto en el que se desarrolla el documento, es importante tener en cuenta que el mismo, gira en torno de una problemática definida que hace referencia al efecto que ha causado desde el punto de vista organizativo, en las estructuras funcionales de las entidades participantes, la transición y cambio del anterior régimen de Regalías a lo que a partir del 1 de enero de 2012 se conoce como el Sistema General de Regalías.

Para entender dicha problemática y abordar desde el punto de vista analítico esta situación, se tiene como objetivo general realizar una descripción de carácter analítico que permita establecer la incidencia causada por el cambio del régimen de regalías, en las estructuras organizativas de las entidades que conforman el nuevo Sistema General de Regalías.

De acuerdo con lo anterior, se pretende en primer lugar, realizar una descripción analítica del efecto que ha causado desde lo organizativo, la transición y cambio del anterior régimen de Regalías; de esta manera es posible evidenciar la incidencia de la transición, en las estructuras organizativas de las entidades que conforman el Sistema General de Regalías

De la misma manera, analizar comparativamente la estructura organizacional anterior y la actual del modelo de regalías en Colombia, así, es posible conceptualizar objetivamente acerca de las fortalezas y debilidades del modelo y por último, hacer recomendaciones en la formulación de las políticas públicas en el sector regalías que garanticen la correcta aplicación de los recursos.

Ahora bien, por lo anterior el objetivo general es realizar una descripción de carácter analítico que permita establecer la incidencia causada por el cambio del

régimen de regalías, en las estructuras organizativas de las entidades que conforman el nuevo Sistema General de Regalías.

Con respecto a los objetivos específicos, lo que se pretende es:

- a) Realizar una descripción analítica del efecto que ha causado desde el punto de vista organizativo, la transición y cambio del anterior régimen de Regalías.

- b) Evidenciar la incidencia de la transición, en las estructuras organizativas de las entidades que conforman el Sistema General de Regalías, así como analizar de manera comparativa la estructura organizacional anterior y la actual del modelo de regalías en Colombia.

Conceptualizar objetivamente acerca de las fortalezas y debilidades del modelo y por último, hacer recomendaciones en la formulación de las políticas públicas en el sector regalías que garanticen la correcta aplicación de los recursos.

El desarrollo de los objetivos propuestos con el trabajo de grado, ha permitido identificar y reconocer elementos diferenciadores para la definición de un modelo real de liquidación, transferencia y giro de las regalías dentro de un sistema complejo pero funcional y operativo, que genera valores agregados hacia la gestión de esta importante fuente de recursos.

De igual forma, desde el punto de vista intelectual, la pertinencia es total debido a que de la capacidad administrativa del Sistema General de Regalías depende la probidad del mismo, por lo tanto los aportes que se realicen desde la investigación y la academia, vinculados a los elementos pragmáticos permiten dar cuenta de la necesaria modernización de la administración de lo público.

DESARROLLO JURÍDICO Y TEÓRICO DEL TEMA DE LAS REGALÍAS EN COLOMBIA

Marco Jurídico

A continuación se presentan las principales normas que rigen el funcionamiento del Sistema General de Regalías, así como las que orientaban el funcionamiento del anterior régimen de regalías; si bien el objetivo del trabajo no comprende el análisis jurídico de las normas, si es importante conocer el contexto normativo que gira en torno a las mismas y rescatar apartes importantes que aportan al desarrollo del texto.

Como marco general del régimen anterior de regalías se promulgó la Ley 141 de 1994; dicha norma reguló el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables; también, brindó el marco jurídico para la liquidación y distribución de dichos recursos, tal y como se planteó en los capítulos introductorios del documento; por otra parte, orientó una gran cantidad de temas, que no sólo tenían que ver con las regalías propiamente dichas, sino que mostró disposiciones en temas del ámbito presupuestal, contractual, de la función pública y de régimen municipal, lo que hizo que su interpretación resultara compleja.

Adicional a lo anterior, la mencionada Ley 141, hacía un énfasis muy importante a la destinación del recurso, pero desde el punto de vista organizativo, se quedó corta en la medida en que no dispuso de un aparato administrativo

robusto que permitiera avanzar hacia la eficiencia en el gasto, únicamente se creó la Comisión Nacional de Regalías, que era un órgano de carácter asesor.

Después de ocho años de aplicación de la norma descrita, se desarrolló una importante modificación a la Ley 141, las novedades se compilaron en la Ley 756 de 2002; sin embargo, nuevamente el legislador dejó de lado la operación administrativa del modelo y de fondo lo que se dispuso fue cambiar los porcentajes de destinación de los recursos de regalías directas de los beneficiarios de estas. Desde lo organizativo no presentó ningún desarrollo relevante, por el contrario se dieron los primeros pasos para la liquidación de la Comisión Nacional de Regalías. Con el Decreto 144 de 2003, se ordenó la liquidación de la Comisión Nacional y las funciones de control y vigilancia de los recursos de regalías recayeron en el Departamento Nacional de Planeación-DNP.

Posteriormente se expidieron algunos desarrollos en temas de reglamentación, pero nunca se pensó en modificar el modelo que para esa época acusaba algo de desgaste en las entidades beneficiarias de regalías. Para 2009, se suscribió la Ley 1283 de 2009, que una vez más modificó los porcentajes de distribución de la destinación de los recursos desde los beneficiarios, pero no se pensó en aumentar la capacidad administrativa, tanto de los beneficiarios, vía transferencia de tecnologías y conocimiento, ni del DNP como responsable de la supervisión en el uso de los recursos.

El mayor desarrollo reglamentario en el anterior régimen de regalías fue el Decreto 416 de 2007, que incorporó ciertos temas relacionados con el reporte de información a la Dirección de Regalías del DNP, así como algunas sanciones administrativas para los beneficiarios de regalías directas, que consistían en la suspensión de los giros. Esta norma, obligó al DNP a realizar un ajuste administrativo de gran relevancia y que vale la pena anotar.

La función de control y vigilancia que tenía Planeación Nacional con respecto a las regalías se realizaba a través de la contratación de firmas privadas que realizaban labores de interventoría administrativa y financiera a la ejecución de las regalías. Sin embargo, con la expedición del Decreto en cuestión, el DNP asumió directamente la función de interventoría administrativa y financiera, para lo cual firmó un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, que permitió que la dirección de Regalías del DNP, se convirtiera en la dependencia más grande de esta entidad pública, ya que reportaban resultados cerca de 475 personas distribuidas en 14 sedes en todo el país, 13 en entidades territoriales grandes beneficiarias de recursos y un grupo central en la ciudad de Bogotá que apoyaba a las personas en campo.

Como una de las principales banderas del programa de gobierno del presidente Santos, se planteó la necesidad de realizar una reforma de fondo al modelo de distribución de las regalías, con el ánimo principal de que todas las entidades territoriales tuvieran acceso a dichos recursos y no solamente las zonas en donde se realizan explotaciones de recursos naturales no renovables, como ya se ha expuesto en el documento. Esta iniciativa se materializó a través del Acto Legislativo 05 de 2011, el cual tuvo que pasar por arduas discusiones en la plenaria del Senado, debido a múltiples inconformidades de *los departamentos y municipios productores* principalmente, quienes verían disminuido sus ingresos. Este acto legislativo devino en la reforma constitucional, en la cual se modificaron de fondo los artículos 360 y 361 de la carta magna, y se estableció el Sistema General de Regalías.

El principal desarrollo normativo que hasta la fecha ha presentado el Sistema General de Regalías, lo constituye la Ley 1530 de Mayo 18 de 2012 que permitió, la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías; en esta norma se introdujeron todas las reformas administrativas que dan soporte y

son objeto de análisis en este documento, se instauró la figura de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión y adicionalmente se involucró al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como actor relevante; además, se asignaron competencias a las Agencias de Minería e Hidrocarburos, se planteó la necesidad de reestructurar el Departamento Nacional de Planeación para adaptarse a las nuevas funciones y algo muy importante, por primera vez en muchos años, el Gobierno Nacional autorizó destinar recursos importantes para todas las entidades territoriales del país y que éstas, pudieran orientarlos a gastos de funcionamiento, lo que ha permitido ciertas reformas de tipo estructural en algunas.

Desde el punto de vista funcional, fue expedido el Decreto 1949 del 19 de Septiembre de 2012, que hizo importantes desarrollos en materia reglamentaria, sobretodo en aspectos presupuestales, más aún si se tiene en cuenta que para los recursos del Sistema General de Regalías no aplica el estatuto orgánico presupuestal que afecta al presupuesto general de la república.

A partir de los grandes desarrollos normativos, mencionados hasta este punto, lo que han intentado los actores del Sistema, es implementar el mandato Constitucional de los artículos 360 y 361, para lo cual se han promulgado una inmensa cantidad de normas, lo cual, a pesar del corto tiempo de funcionamiento del Sistema General de Regalías, ha hecho que el mismo, sea muy difícil de operar, generando grandes desgastes administrativos en las entidades que son los principales actores del Sistema, a un costo bastante elevado.

Una de las normas importantes en materia de diseño funcional y estructural organizativo es el Decreto 1075 del 22 de Mayo de 2012, a través de cual se reglamentan las actividades que deben desarrollar los Órganos Colegiados de Administración y Decisión y las secretarías técnicas.

Dentro de las normas que *per se* generaron ajustes administrativos se encuentra el Decreto 414 de 2013, que desarrolla la competencia del Departamento Nacional de Planeación en materia de la administración del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación – SMSCE de los recursos financiados con regalías. Esta serie de normas concluyeron con la expedición del decreto 1832 de 2012, que modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación y el Decreto 431 de 2012 que delega las funciones de control y vigilancia de la ejecución de los recursos de regalías en la Dirección de Regalías del DNP.

Por último, como valor agregado a este documento, se presenta un anexo que contiene el inventario de la normatividad que en un año y medio de funcionamiento del Sistema General de regalías, se ha expedido y que sirve como un indicador; por lo menos general, de la complejidad en la implementación del mencionado Sistema. Anexo 1.

Corrientes Teóricas acerca del Sistema General de Regalías

La nueva manera en que se distribuyen los recursos de regalías,⁶(Constitución Política de Colombia 1991, 2012), sugiere la incorporación de varias teorías administrativas que anteriormente no se tenían en cuenta: la planeación estratégica, los rendimientos marginales de la economía, la formulación y evaluación de proyectos y el pensamiento complejo; enseguida se abordará la relación del tema tratado con estas corrientes teóricas.

Planeación Estratégica

⁶ Artículo 361 Constitución Política de Colombia

La planeación estratégica es una disciplina que busca minimizar la incertidumbre de las acciones a realizar, su característica principal es que permite resolver la cuestión fundamental del qué hacer, es decir la planeación estratégica utiliza como insumo principal la definición de objetivos concretos, que marcan el derrotero que deben seguir las organizaciones para lograr el cumplimiento exitoso de su misión. (Universidad Nacional de Colombia, 2011).

Es una aproximación metódica a lo que constituye el deber ser de las organizaciones y su correcto desenvolvimiento dentro del rol para el que fueron creadas, su origen se encuentra en el pensamiento estratégico, que resulta de la interacción de actores para determinar un curso de acción. Es metódica porque identifica claramente los pasos y variables que se deben tener en cuenta para alcanzar los objetivos presentados.

Fred David en su documento *Gerencia Estratégica*(2003) identifica una serie de principios que determinan la capacidad de una organización para pensarse de manera estratégica, entre los más relevantes se encuentran: La priorización del qué ser sobre el qué hacer, es decir, antes que nada definir las razones de ser de la empresa, las actividades específicas que debe desarrollar y el objetivo principal, lo que se espera lograr. Un segundo principio consiste en priorizar el qué hacer sobre el cómo hacerlo, que se refiere a las acciones a ejecutar ahora sí, para conseguir el objetivo; por otra parte pasar de lo absoluto a lo complejo, es decir tener una visión sistémica de la organización. También habla de la importancia de los procesos, de la visión de futuro, de la flexibilidad de la organización para adaptarse a las sociedades dinámicas y de los productos concretos que permiten alcanzar la estabilidad del sistema. En resumen, trata de definir a la planeación estratégica como la manera sistemática de toma de decisiones de una empresa o entidad, lo que se busca entonces es organizar la información cuantitativa y cualitativamente, para que las decisiones sean tomadas en un entorno de certidumbre sobre la verificación de los hechos y las tendencias que pueden afectar el rol de la misma.

En definitiva, para este autor, lo que se requiere es aplicar herramientas administrativas que permitan a las organizaciones el diseño de estrategias lógicas que conduzcan al logro de objetivos cuidadosamente diseñados para alcanzar los fines de la entidad, a través de la planeación de sus acciones y la evaluación de las mismas en forma permanente.

Para(Ballesteros, 2010), la planeación estratégica consiste en la aplicación de por lo menos tres etapas: La formulación de la estrategia, la implementación de la estrategia y la evaluación de la estrategia.Dicha formulación tiene que ver con el desarrollo e implementación de la visión de la organización y hace referencia al futuro deseado a lo que se espera lograr con la intervención de la organización en el devenir social de un Estado o Nación, las aspiraciones organizacionales que desprenderán el planteamiento de los objetivos de corto, mediano y largo plazo.Para conseguir una adecuada formulación de la estrategia para alcanzar la visión definida, se debe empezar por tener en cuenta las posibilidades, potencialidades y debilidades de la organización de manera interna como externa y por supuesto ubicar su lugar en la cadena de valor del bien o servicio a desarrollar; además,determinar el estilo de dirección y adicionalmente ubicar la empresa dentro de las características del entorno que permitan su fluidez en el logro de los objetivos. En este punto la matriz DOFA no pierde vigencia y es la puerta de entrada al conocimiento de la organización.

El segundo paso consiste en la implementación de la estrategia; es la etapa en la cual se fijan las metas correspondientes, se determinan las políticas y las líneas de acción y se asignan los recursos para lograr los objetivos. Esta etapa, pasa del aprovechamiento de la información cualitativa de la etapa anterior a la utilización y producción de información de carácter cuantitativo, que prevalece a la hora de materializar las acciones a emprender.

En este momento, se transita del pensamiento gerencial de alto nivel en la organización, a la interacción de todos los niveles de la misma, y es una etapa que resulta particularmente difícil en el entendido de que la ejecución material de las actividades en ciertas ocasiones, resulta mucho más compleja que la misma formulación; para esto el instrumento más relevante es el uso de los planes estratégicos.

Por último, el tercer paso consiste en la evaluación de la estrategia, que no es otra cosa que realizar un análisis comparativo entre la situación inicial y la situación actual una vez desarrollada la estrategia planteada. El resultado servirá como base para la toma de decisiones en el futuro cercano y la posibilidad de darle continuidad o rebatir la estrategia diseñada y ejecutada.

Marginalidad Económica

El Sistema General de Regalías ha traído una idea que aunque proviene de la escuela neo clásica de la economía con Adam Smith y David Ricardo tiene plena vigencia, y consiste en que a través del cumplimiento del objetivo de competitividad regional estimula la maximización de la utilidad de los recursos que probablemente serán girados, para maximizar dicha utilidad, la premisa que tiene el Sistema es la asociación, de acuerdo con Smith, la suma de los egoísmos individuales podrá generar el bienestar común(Smith, 2001).

Para entender mejor el concepto es importante revisar lo que se entiende como utilidad marginal, esto no es otra cosa que el valor subjetivo que se le da a un bien dependiendo de la cantidad y uso que se le dé al mismo; es decir, que cuando se poseen varias unidades de un mismo bien, la utilidad disminuye a medida que se utilizan las unidades adicionales del mismo(Marshall, 2005) por ejemplo, cuando se tienen varios equipos celulares, la satisfacción de usar el primero es diferente a la que se siente cuando se usa un segundo o un tercero hasta que llegará el momento que es molesto tener tantos equipos(Mankiw, 2009).

Sobre el concepto de la utilidad marginal se desarrolló la teoría de los costos marginales crecientes o decrecientes en la producción económica, teoría que ha sido desarrollada con el Sistema General de Regalías de manera adecuada. En este sentido, bajo el principio de asociación se ha buscado que cada región (entendida como la unión de dos o más entidades territoriales(Presidente de la República de Colombia, 2011)), encuentre cuáles son los proyectos que mejorarían radicalmente la utilidad (es decir el impacto regional) con unos costos económicos relativamente bajos. En últimas lo que se requiere es maximizar el beneficio a través de la eficiencia en la aplicación del recurso.

La teoría del costo marginal en la economía indica que una unidad de producción debe ser capaz de calcular cuál es la cantidad óptima de bienes o servicios que se deben producir para minimizar el costo con un máximo de utilidad(Sabino, 1991), en el Sistema de Regalías; lo que se entendería es que la asociación de entidades territoriales permite que con la eficiente inversión de los recursos se maximice el beneficio social que el gasto de las regalías debe generar, en términos más comunes se podría pensar que, es mejor construir un botadero de basuras para cinco municipios que construir cinco botaderos para igual cantidad de municipios; en el primer caso se aumenta la utilidad ya que el costo marginal se reduce a medida que todos aportan a un mismo objetivo(Hayek, 2008).

En el segundo caso, los costos totales aumentan porque el costo marginal no se aplica, así como la utilidad disminuye, ya que la misma sería decreciente a medida en que se desperdicia la capacidad instalada de cada botadero y los recursos aplicados se hacen ineficientes. Esto aplica de manera perfecta para el modelo analizado, ya que por ser una actividad monopólica del Estado, se da dentro de un ambiente de competencia perfecta, lo que genera mínimas distorsiones de esta teoría neoclásica de la economía y permite su total pertinencia.

Al respecto el economista italiano Vilfredo Pareto (Citado por Nicholson, 2009), introdujo el concepto de eficiencia de Pareto, según el cual, la eficiencia en la asignación de un bien a un grupo determinado mejora cuando existe movilidad entre dichas eficiencias sin que se afecte de manera negativa la situación de otros miembros del grupo.

Teoría de Formulación de Proyectos

El último aspecto, que si bien no constituye una corriente teórica del pensamiento, si es una herramienta fundamental de tipo conceptual que es transversal al Sistema General de Regalías. Ésta tiene que ver con la trascendencia que él mismo, le dio al gasto o inversión de los recursos; en el anterior régimen, lo que existía era una obligatoriedad en la distribución y destinación de estos. Como se mencionó anteriormente, la mayor parte de los recaudos por concepto de regalías eran repartidos entre los departamentos y municipios productores, es decir aquellos en los cuales en su subsuelo se encuentran yacimientos de recursos naturales no renovables y que son susceptibles de ser explotados por empresas especializadas; y una pequeña parte se iba para el Fondo Nacional de Regalías, esos recursos mayormente asignados a las entidades territoriales consideradas productoras se gastaban así; el 90% de dichos recursos deberían servir para apalancar proyectos que se hubieran definido como prioritarios en los Planes de Desarrollo Territoriales y el 10% restante para la contratación de las interventorías técnicas de dichos proyectos⁷ (Congreso de Colombia, 1994).

En respuesta a lo anterior, a partir del 1 de enero de 2013, el Sistema General de Regalías, obligó a que el 100% de los recursos distribuidos a las entidades territoriales, sean consideradas productoras o no de recursos naturales no renovables, se inviertan a través de proyectos de inversión pública de acuerdo con

⁷ Ley 141 de 1994

la naturaleza del fondo al que pertenezcan los recursos, eso es desarrollo o compensación regional, o proyectos para dar impulso a los planes territoriales de desarrollo tales como los proyectos de impacto local o aquellos financiados a través de las asignaciones directas. Esto hizo que se diera especial preponderancia al mejoramiento de las capacidades en la formulación de proyectos de inversión, que como se mencionó; si bien no constituye una corriente teórica si es la principal herramienta para el adecuado funcionamiento del SGR.

Pensamiento Complejo

Se ha hecho referencia en círculos académicos y en otra serie de espacios, que el modelo de desarrollo de la administración pública colombiana, es retrógrado porque involucra elementos de la Escuela Clásica de la Administración tales como la planeación estratégica, la cual estaría mandada a recoger, puesto que los modelos organizativos actuales se basan en la escuela del pensamiento complejo, la cual pretende explicar la realidad desde la incertidumbre. Sin embargo, es claro que cronológicamente no existe diferencia entre uno y otro, ya que si bien la planeación estratégica se empezó a desarrollar desde los inicios del siglo XX, la complejidad era analizada por los científicos clásicos desde el siglo XIX (Morin, 1994).

Por otra parte qué sería del pensamiento complejo, cómo se abordaría la totalidad de las variables que permiten analizar y materializar un tema de política pública, sin la estrategia y sin su implementación. Si bien es cierto que el pensamiento complejo se constituye en una poderosa herramienta para el análisis del entorno, a través de la construcción de capacidades que permitan observar la realidad desde múltiples puntos de vista sin juicios de verdad y más aún, sin juicios de valor, la materialización de dichos análisis, por lo menos en lo que tiene que ver con la administración de los recursos públicos requiere de estrategias precisas principalmente, para desarrollar elementos de control, no de operaciones sino de acción de las personas ejecutoras de recursos públicos, lo que se

constituye en un importante elemento que da vigencia a la utilización de uno u otro modelo de pensamiento.

No obstante, aun sabiendo que la estrategia es determinante y sí, aunque suene crítico, requiere un elevado nivel de certidumbre en la utilización y sobretodo en el control del gasto de los recursos públicos, razón por la cual el nuevo modelo de regalías tuvo que recurrir a la planeación. Sin embargo, tal como se ha expuesto en la parte inicial del documento fue el paso del régimen de regalías que consistía en transferencia pura y simple de liquidez, a una serie de beneficiarios a la construcción de un Sistema General de Regalías, usando para esto una de las herramientas más difundidas y que más ha utilizado el concepto de pensamiento complejo, la teoría general de sistemas.

En este punto, si bien es cierto que el óptimo funcionamiento del modelo sugiere cierta certidumbre, fue necesario construir un sistema que supusiera un cambio de paradigma en la concepción del recaudo, distribución y uso de las regalías; es decir, el tema hizo tan complejo que una mirada estructural y cerrada lo convertiría en ineficiente.

CAPITULO II

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL ANTERIOR Y LA ACTUAL DEL RÉGIMEN DE REGALÍAS EN COLOMBIA

Desde la teoría

Como se ha mencionado a lo largo del documento, el cambio de modelo en la distribución de las regalías supuso un reto importante para el desarrollo organizacional de la administración pública, ya que se pasó de una simple repartición monetaria de un recurso que se encontraba en la caja de la nación, a un sistema distributivo que requiere la intervención de múltiples actores y la definición de procesos claros que conceptualmente involucran un avance en el pensamiento publico administrativo, por lo menos en lo que tiene que ver con regalías.

Un primer elemento teórico que se adoptó en el sistema, fue la necesidad de aplicar la planeación estratégica desde el momento de la generación del recurso hasta la pre-inversión del mismo, en este punto cabe resaltar que lo que intentó el aparato administrativo encargado de este tema fue esquematizar lo que se denominó el ciclo de las regalías, posteriormente, se va a mostrar la manera en que se enlazan estas premisas con la planeación.

En este momento la pregunta lógica es ¿qué tiene que ver el modelo de regalías con la planeación estratégica? La respuesta resulta obvia pero compleja, mucho. El anterior régimen de regalías era, en términos administrativos sencillo, ya que básicamente consistía en darle a unas agencias la potestad de liquidar unos valores pagados por la explotación de recursos naturales y posteriormente colocar esos recursos monetarios en una cuenta para los municipios, distritos y

departamentos o en el Tesoro Nacional para el caso del Fondo Nacional de Regalías y la importancia del recurso recaía en el gasto, es decir, en la capacidad de utilización que del mismo tuvieran las entidades beneficiarias.

El nuevo Sistema General de Regalías es más complejo y utilizó como una de sus bases teóricas la planeación por objetivos o estratégica. Para este sistema se le dio igual importancia a la capacidad de generar ingresos como a la manera de gastar esos recursos.

En primer lugar se definió a la utilización de las regalías como un proceso, que obedecía a un ciclo continuo del recurso el cual se define en seis etapas; en otras palabras, se le dio un enfoque de proceso a esta materia. Las etapas son: fiscalización, que consiste en la intervención de la autoridad minera, para que se pueda establecer si la cantidad y calidad de recursos naturales no renovables corresponden con las declaraciones realizadas por cada uno de los explotadores, es decir, evaluar si lo que se produce es igual a lo que se dice que se produce y por lo tanto saber si el valor de la regalía es el adecuado.

La segunda etapa es la liquidación; en este punto, la autoridad minera del país interviene para establecer a cuánto ascendió la producción de cada explotación, por cuál valor se comercializó y por lo tanto conocer cuál es el valor global de las regalías pagadas a la Nación. La tercera etapa es el recaudo; en este momento, ya conocido el valor exacto de las regalías que los explotadores deben pagar, las agencias responsables proceden a efectuar el cobro correspondiente y colocar los valores pagados en una cuenta general.

En cuarto lugar, se realiza la transferencia; esta etapa consiste en que la autoridad minera en el país le transfiere a la autoridad presupuestal del SGR⁸, los recursos recaudados por las explotaciones, paralelamente, la autoridad de

⁸ Se califica al Ministerio de Hacienda como la autoridad presupuestal del SGR, teniendo en cuenta las competencias fijadas a éste por la Ley 1530 de 2012.

planeación en el país, realiza la distribución en varios fondos y le dice a la autoridad presupuestal cual es el valor a girar en cada una de las cuentas de los beneficiarios, que a saber son, el Fondo de Ahorro y Estabilización, el Fondo de Pensiones Territoriales, El Fondo de Ciencia y Tecnología, el Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo de Compensación Regional y las Asignaciones Directas que van a las cuentas de los Departamentos, Distritos, Municipios y Corporaciones Autónomas Regionales beneficiarias de estas asignaciones. Por último la sexta etapa consiste en el giro, que es cuando la autoridad presupuestal en el país hace efectiva la distribución de los recursos y coloca en las cuentas correspondientes el valor pertinente.

Además de la visión por procesos, el nuevo modelo de regalías, también utiliza la planeación por objetivos, ya que en el anteriorlo que se preveía era darle a los beneficiarios de regalías una fuente complementaria para financiar sus programas sociales, mientras que ahora tiene objetivos propios del sistema y son a los que le apunta como un todo; los objetivos son, la equidad, el ahorro para el futuro, competitividad regional y buen gobierno.

Adicionalmente, otro de los elementos es el pensamiento complejo a través de la estructuración como un sistema; el anterior régimen solo se fundaba en la transferencia de los recursos a las entidades beneficiarias o al Fondo Nacional de Regalías; en el actual, se creó el Sistema General de Regalías, en el cual intervienen múltiples actores, cada uno de los cuales tiene un rol específico que se articula con los otros dentro de procesos establecidos como los que se trataron anteriormente; también adopta el ciclo de la planeación como una de sus premisas fundamentales. Se inicia con la organización a través de la definición de los órganos del sistema que son el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación, el Banco de la República; posteriormente viene la etapa de dirección en la que intervienen la Comisión Rectora y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión y por último, el

control y la evaluación con la creación del subsistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. (Ver gráfico No. 2)

Ilustración 2 Subsistema Monitoreo, Seguimiento Control y Evaluación



Fuente: Departamento Nacional de Planeación 2013

Con respecto al seguimiento y evaluación de la utilización de los recursos de regalías, es importante resaltar que desde el Decreto 414 de 2012, que regula el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, se dedica un capítulo completo a las estrategias de control social y ciudadano, a través de la

conformación de grupos de interés, articulación de las redes de veedurías, utilización de los mecanismo de quejas y reclamos y la participación en auditorías visibles. Con esto la ciudadanía tomo un papel fundamental en la vigilancia de los recursos y la forma que estos se ejecutan.

También estratégicamente se pensó el Sistema a través de una entrada que son los pagos que los explotadores de recursos naturales no renovables hacen a la autoridad minera; luego un proceso de transferencia, giro, control y evaluación y se da como salida productos específicos que impactan en la sociedad, como los proyectos de inversión en los que se gastan los recursos recaudados por el Sistema.

Por otra parte, el espíritu teórico del Sistema General de Regalías, nuevamente trae a colación el principio de asociación, en la medida en que si se priorizan de manera adecuada la formulación de proyectos de tal manera que ese proyecto beneficie a todos los asociados, la suma de recursos de todos será individualmente mayor al valor que cada uno podría gastar por separado, otra vez eficiencia. Como se ha podido observar, además de los principios de la planeación estratégica y de la administración por objetivos, la ley de los rendimientos marginales de la economía y de los costos marginales, así como la ley de la eficiencia de Pareto, son plenamente aplicables al objeto de estudio.

Lo anteriormente descrito del nuevo sistema de regalías, trato de subsanar las varias distorsiones que hicieron mella en el gasto eficiente de esos recursos, que género el anterior régimen. En primer lugar, el artículo 361 de la Constitución Política establecía que los recursos recibidos por concepto de regalías y compensaciones deberían orientarse a la mitigación de los efectos ambientales negativos que se pudieran presentar por la explotación continua de recursos naturales no renovables, fin que se diluyó cuando el legislativo abrió la posibilidad de invertir en cualquier tipo de proyecto de inversión pública, en cualquier sector de la economía, esto sin perjuicio de las acciones que realizan las empresas

explotadoras de recursos naturales no renovables, para mitigación del riesgo ambiental financiadas con recursos propios adicionales al pago de las regalías.

También, la siguiente distorsión ocurrió cuando se presentó gran atomización de los recursos, así que por vía legal se impuso una restricción al gasto; se dijo que para que los beneficiarios de regalías pudieran gastar el 90% de los dineros recibidos en proyectos de cualquier clase deberían cumplir en conjunto con ciertas coberturas en educación (matrícula universal), salud (afiliación al régimen subsidiado de la población pobre), acueducto y alcantarillado (conexiones efectivas de las unidades de vivienda a las redes correspondientes) y mortalidad infantil (alcanzar por lo menos la meta nacional de mortalidad infantil)⁹(Congreso de Colombia, 1994), lo que hizo que se concentrara el gasto de los recursos en esos sectores, elevando los costos en la contratación y generando condiciones antieconómicas en la inversión lo que desdibujó el fin de las regalías y comprometió disciplinaria, fiscal y penalmente a las administraciones territoriales.

Una tercera distorsión ocurrió cuando se abrió la puerta para que las regalías se pudieran orientar a gasto social corriente; aquí es importante detenerse un momento en el sistema presupuestal colombiano y contextualizar las regalías en este campo, tanto en el anterior régimen como en el nuevo Sistema el ingreso por concepto de regalías depende de cuatro variables fundamentales, el precio internacional del recurso explotado, la cantidad de recurso explotado, la cantidad exportada del recurso explotado, como la capacidad de comercialización del mismo; un cambio significativo en cualquiera de esas variables afecta de manera directa el recaudo, razón por la cual las regalías presupuestalmente no pueden considerarse como un ingreso corriente (es decir constante y progresivo), sino más bien como un recurso de capital (ingreso ocasional por movimientos del mercado); por tal motivo financiar gasto corriente con un ingreso que no tiene esa naturaleza traería complicaciones a los gobiernos territoriales.

⁹ Ley 141 de 1994

Con la puerta del gasto social corriente (entendido como aquellos compromisos ineludibles por el estado que se repiten de manera periódica en el tiempo) abierta, las regalías perdieron su esencia en el gasto, es decir de apalancar proyectos de inversión; se pasó a pagar gasto recurrente, tal como transporte escolar, alimentación escolar, pasivos pensionales, afiliación y continuidad de la población pobre al régimen subsidiado en salud, nutrición y seguridad alimentaria¹⁰(Congreso de la República, 2009), pasivo en salud con las EPS, etc., con el agravante que se presentaba una duplicidad en el gasto generando mayores ineficiencias en el mismo, ya que estos temas ya habían sido previstos por el legislador y existían las transferencias de la nación a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones – SGP, creado para tal fin.

Una última distorsión está dada por la política cíclica de la economía que se estaba presentando cuando se generaron excedentes de liquidez surgidos de las actividades mineras, lo que devenía en disparidades en la política fiscal y monetaria, ingresaban muchos dólares al país, logrando un desequilibrio en la balanza de pagos, especialmente en la cuenta corriente, por lo tanto la revaluación de la moneda golpeo fuertemente a muchos exportadores, lo que podía ocasionar, algo similar a lo que se conoce como enfermedad holandesa.

Como se logra apreciar, las distorsiones en el anterior régimen de regalías hicieron que se presentaran gravísimas ineficiencias en la utilización de los recursos, y peor aun creando un caldo de cultivo para que círculos de corrupción permearan el régimen y se desviaran recursos para beneficio personal, incurriendo claramente en un detrimento al erario público como se ha podido saber a través de investigaciones realizadas por los organismos de control estatales y por diversos medios de comunicación en el ámbito nacional.

¹⁰ Ley 1283 de 2009

Pensando en esos inconvenientes acaecidos con anterioridad, el gobierno nacional y el legislativo vieron en el cambio de régimen la oportunidad para hacer más eficiente al gasto; además de la utilización de la planeación estratégica y de la marginalidad en la economía, el nuevo Sistema de Regalías le da una gran importancia a la formulación y evaluación de proyectos como único elemento relevante para la ejecución de los recursos.

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley 1530 de 2012(Congreso de la República de Colombia, 2012), los recursos de regalías causados a partir del 1 de enero de 2012 sólo podrán ejecutarse a través de proyectos de inversión que deben cumplir con ciertas características y para eso dentro del sistema se han identificado actores y responsables dentro de cada uno de los subprocesos del mismo; así, en primer lugar se desconcentró el poder de decisión, ya que la viabilización, priorización y aprobación de los proyectos de inversión a ser financiados con regalías quedó en cabeza de los triángulos de buen gobierno, denominados Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD y conformados por un delegado del gobierno nacional, un delegado del gobierno departamental y un delegado del gobierno local, adicionalmente le dio al Departamento Nacional de Planeación como autoridad técnica la responsabilidad de la verificación del cumplimiento de los requisitos de cada uno de los proyectos, así como la función de definir y administrar las metodologías a través de las cuales deben ser formulados dichos proyectos.

Como se ve, las metodologías de formulación y evaluación de proyectos de inversión son predominantes en este nuevo Sistema, para esto, de hecho, se ha desarrollado un único modelo de presentación de proyectos ante los OCAD, es la metodología general ajustada para regalías definida por el Departamento Nacional de Planeación – DNP(Departamento Nacional de Planeación, 2012). Para el desarrollo de esta metodología el DNP utilizó como instrumento conceptual el modelo de marco lógico para la formulación de proyectos.

El marco lógico es una herramienta conceptual desarrollada aproximadamente desde 1970 a partir de los Cuadros Integrales de Mando (Balance Score Card)(Baraybar, 2010), que no son otra cosa que matrices de múltiples entradas en las que se establecen a través de secuencias lógicas los pasos para ejecutar un proyecto de inversión. Así, lo que se identifica en la matriz de marco lógico, son por lo menos el objetivo general, los productos del proyecto, el objetivo específico del proyecto y las actividades; para esto se utilizan la descripción de cada una de las variables, una serie de indicadores, los medios de verificación de esos indicadores y algunas observaciones o suposiciones alrededor de estos.

Así, el marco lógico de un proyecto es una matriz resumen del mismo a través de la cual se puede desarrollar el control particular sobre el avance en la ejecución del mismo; además permite saber cuál es el valor agregado que el proyecto le va a dar a un grupo social, en cuánto tiempo, de qué forma y como va a coadyuvar en la solución o mitigación de un problema común en un grupo de habitantes de una zona específica.

Basándose en las generalidades del marco lógico, el DNP desarrolló la metodología general ajustada para los proyectos que se pretendan financiar con recursos del Sistema General de Regalías. Esta metodología es un aplicativo diseñado sobre lenguaje SQL¹¹, el cual a través del diligenciamiento de formularios permite desarrollar el marco lógico del proyecto, para que los triángulos de buen gobierno, después del análisis de cada una de las variables, decidan cuáles son los proyectos óptimos para ser financiados y cuál es la prioridad en el gasto para cada uno, logrando con esto, un manejo adecuado y gasto eficiente de los recursos, permanentemente vigilados a través del subsistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación mencionado anteriormente.

¹¹ Lenguaje de programación libre diseñado por Microsoft para la administración de bases de datos

Este aplicativo no sirve para formular proyectos, sino para diligenciar de manera sencilla el proyecto ya formulado, brindando facilidades a las administraciones territoriales para que no tengan que incurrir en gastos adicionales a la hora de presentación de los proyectos de inversión; sin embargo es una buena guía y contiene todos los elementos de la teoría general de proyectos, como un módulo de preparación en el cual se identifica el problema o necesidad a mitigar, la población que será beneficiaria del proyecto y la zona geográfica donde se desarrollará el mismo.

En segunda instancia presenta un módulo de preparación en el cual se establecen las posibles alternativas de solución del problema identificado, se plantean los objetivos generales y específicos de cada una de las alternativas de solución presentadas, se determinan las actividades para lograr los objetivos, se cuantifican los recursos, se diseña el modelo administrativo del proyecto, se identifican las fuentes de financiación y se establecen los flujos de caja y el presupuesto para ejecutar cada una de las alternativas propuestas.

Por último contiene un módulo de evaluación, en el cual se comparan social, ambiental, económica y financieramente cada una de las alternativas y se escoge la mejor opción; una vez hecho esto se establecen los indicadores de seguimiento de la alternativa seleccionada y se bautiza el proyecto y queda listo para su presentación a los OCAD. Sin embargo llegar a este nivel de concreción del proyecto a través del diseño del marco lógico requiere bastante trabajo. Del resultado de la ejecución de cada uno de los proyectos, el Sistema General de Regalías se retroalimenta y dinamiza para encontrar mejores formas de ejecutar los recursos públicos provenientes de las regalías.

Existe algo cierto y es que de una manera u otra van a llegar los recursos al Sistema General de Regalías; pero ¿Qué pasa si mañana el precio del petróleo cae estrepitosamente o fluctúa de manera incontrolable, qué pasa si aparecen fuentes alternativas de energía que vayan más allá de los combustibles fósiles o

de los minerales con propiedades termodinámicas, qué pasa si por un riesgo legal cambia la naturaleza de los recursos o si cesa la explotación de recursos naturales no renovables o si pasa lo contrario, que el principal aporte al peso relativo del PIB lo haga el sector minero energético?

Desde la simple planeación, muchos de esos interrogantes, en principio someros, perderían relevancia y se dejarían por fuera del análisis en la construcción del modelo organizativo del Sistema de Regalías, por eso intrínsecamente, el funcionamiento del nuevo modelo debe entenderse como un todo infinitamente complejo, en el que se pierden las fronteras entre lo público y lo privado y en el que el Estado depende de las empresas explotadoras, a la vez, ellas dependen del Estado para su supervivencia.

El modelo se constituye en una entidad tan dinámica que sería imposible construir un *único plan de acción* que garantizara la reproducción del Sistema General de Regalías en el tiempo y con la menor cantidad de ineficiencias posible. Si bien desde la planeación estratégica, se han definido cursos de acción, aún no se han definido las interacciones entre los actores del sistema, lo que conlleva a que esa serie de vacíos tengan que ser observados desde lo complejo, porque desde lo positivo es sesgado; no puede una Ley de la República decirle a un gerente de una de las organizaciones involucradas en el Sistema, cómo tiene que abordar una protesta de trabajadores de un campo petrolero y cómo mitigar los efectos económicos acaecidos por causa de la no explotación en un periodo de tiempo.

Entonces, el SGR goza de una complejidad como pocos sistemas desarrollados en el sector público colombiano y su aplicación y análisis debe seguir enriqueciéndose de manera constante.

En resumen, el nuevo Sistema General de Regalías está basado en una serie de postulados técnicos, teóricos y conceptuales que robustecen y

argumentan su existencia, no obstante solo el tiempo dirá si la escogencia del soporte académico del mismo fue la alternativa más adecuada.

Transición del anterior al nuevo Sistema General de Regalías

Uno de los principales bastiones de la campaña presidencial del actual gobierno, lo constituyó la reforma al régimen de regalías en Colombia. Una vez iniciada la administración de Juan Manuel Santos, dentro de las prioridades legislativas se tuvo la reforma al régimen de regalías; con cuatro objetivos básicos: equidad regional, ahorro para el futuro, sostenibilidad y buen gobierno.

La etapa inicial en el desarrollo organizacional del sistema fue un proceso de varios meses y que aún, no se encuentra terminado. Aún existen múltiples vacíos que se han tratado de superar vía legislación, sin embargo, el cambio de régimen desde el punto de vista administrativo ha generado una serie de traumatismos que se van a analizar a continuación.

En primer lugar, la búsqueda de la transparencia en la ejecución de los recursos, que como se observó en capítulos anteriores, fue una de las principales críticas al anterior esquema, tuvo como estrategia central hacer mucho más público al Sistema, darlo a conocer, y para eso se utilizaron una serie de elementos que desde el punto de vista organizativo resulta muy interesante y enriquece significativamente el análisis.

Otro elemento tiene que ver con democratizar la decisión sobre la ejecución de los recursos de regalías, es decir, buen gobierno. Para esto se constituyeron los triángulos de buen gobierno, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, definidos anteriormente. Estos triángulos de buen gobierno, como se mencionó, los conforman: un representante del gobierno nacional, un representante del gobierno departamental y uno del gobierno local o municipal.

Este modelo de administración de la decisión sobre las posibles inversiones en las que pueden ser gastados los recursos, es el primer generador de inestabilidades administrativas en las entidades participantes; de esta forma, en la práctica, sucedió algo inesperado, no se previó desde el legislativo, que más del 90% de las entidades territoriales conformarían OCAD, lo que en términos absolutos sumó más de 1.000 de estas instancias de decisión, de tal manera que si cada OCAD tiene por lo menos tres (3) miembros, significa que el aparato administrativo público debería destinar por lo menos 3.000 servidores para atender esta labor.

Si se tiene en cuenta que debe existir un representante del nivel nacional, quiere decir que por lo menos deben existir 1.000 funcionarios del ejecutivo de la nación para participar en los OCAD; si a esta situación se suma la directiva emanada por el gobierno central que delegaba la representación en dichos Órganos a funcionarios del nivel directivo o asesor de la administración y adicionalmente que esta labor es *ad honorem*, hace que las entidades descuiden sus compromisos de carácter misional para atender dicha labor, la cual demanda mucho tiempo, ya que cada miembro del OCAD debe conocer y estudiar cada uno de los proyectos que se someten a votación en cada sesión.

El modelo se aprecia más ineficiente, cuando las entidades han tenido que recurrir a contratistas y a la creación de cargos asesores, para analizar los proyectos y además cumplir con sus respectivas funciones, lo que ha duplicado el costo del sistema con respecto al anterior.

De acuerdo con cifras del Departamento Nacional de Planeación, operar el anterior régimen de regalías, incluyendo el control y la vigilancia a la utilización de los recursos podría ascender a los 35.000 millones de pesos. Para las vigencias 2013 y 2014, solo el DNP tiene apropiados cerca de 150.000 millones para operar el sistema (Ley 1606 de 2012); esto quiere decir que son unos 75.000 millones por

año, más del doble de lo anterior y el problema es que no se garantiza un resultado igual o superior.

Esta democratización de la decisión, además de costosa, muchas veces se pierde en las reglas del Sistema, ya que los proyectos se aprueban con mayoría simple y es común encontrar en las actas y acuerdos de las sesiones de los OCAD, que los proyectos son aprobados con el voto negativo de la Nación, lo que redundaría en que los costos asumidos por el ejecutivo para participar en los OCAD, ni siquiera ofrecen un beneficio diferencial, ya que los representantes de gobierno pueden convertirse en convidados de piedra.

Otra deficiencia del Sistema desde el punto de vista organizativo lo constituye la complejidad en la operación del mismo. En capítulos anteriores se hizo referencia a la participación de diversos actores que hacen parte del Sistema General de Regalías. Esta diversidad de participantes ha hecho que el control y flujo de la información del Sistema no se comparezca con los resultados que debe proporcionar el mismo.

De acuerdo con observaciones realizadas en el Departamento Nacional de Planeación, cerca de un año después de haberse realizado la primera sesión de OCAD en el Departamento del Meta, no ha sido posible tener una base de datos centralizada y actualizada que permita efectuar un seguimiento efectivo a la totalidad de los proyectos aprobados.

Adicional a lo anterior, teniendo en cuenta que los representantes del gobierno Nacional ante los OCAD departamentales son del nivel directivo o asesor de los ministerios y que los representantes a los OCAD regionales son los ministros o viceministros, el proceso de aprobación de proyectos se ha visto seriamente afectado, esto sin tener en cuenta la calidad de la formulación de los proyectos que llegan a los OCAD.

En los Departamentos y Municipios, a pesar de que han existido muchas quejas del Sistema, hechas principalmente a través de los medios de comunicación, los traumatismos de carácter administrativo y organizacional han sido mínimos, esto sustentado en dos razones principales; la primera relacionada con la función permanente de estas entidades relacionadas con la formulación de proyectos de inversión, y la segunda con que se han previsto recursos técnicos y financieros para fortalecer estas capacidades en los territorios.

En primer lugar el gobierno nacional a través del sector planeación ha previsto redes de estructuradores de proyectos y programas de acompañamiento a las entidades territoriales y adicionalmente, la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías ha distribuido una importante suma de dinero para el fortalecimiento de las oficinas de planeación que también hacen las veces de secretarías técnicas de los OCAD, regionales, departamentales y municipales. Estos recursos se han distribuido de la siguiente manera, 200 millones de pesos para los OCAD regionales, 125 millones para los Departamentos y municipios de categoría especial, primera y segunda; 75 millones para los municipios de categorías tercera y cuarta, 54 millones para los de quinta y 49 millones para los de sexta(Comisión Rectora de Regalías del SGR, 2012).

Como se evidencia en este capítulo, la transición entre uno y otro sistema desde el punto de vista administrativo y organizativo ha sido un proceso mucho más complejo para las entidades del nivel central de Gobierno y más fluido para las entidades territoriales.

La transición en cifras y la incidencia en la estructura organizativa de las entidades participantes

La investigación fue realizada a partir de una muestra representativa de las entidades públicas participantes dentro del Sistema General de Regalías.

De acuerdo con elementos de estadística inferencial, estudiados suficientemente por autores como los doctores José Chacón, Alvin Calderón, Kimberly Marín, en Latinoamérica o Douglas Montgomery en un plano internacional, el objetivo de esta ciencia, consiste en describir numéricamente las características de los conjuntos de observaciones. Esta etapa consiste en recopilar, organizar, tabular y presentar gráficamente los datos, proporcionando una visión cuantitativa de los fenómenos observados.

De tal manera que para representar el tamaño de muestra o muestreo es necesario definir el conjunto de observaciones necesarias para estudiar la distribución de determinadas características en la totalidad de la población.

Debido a la imposibilidad de recopilar información de la totalidad de las entidades públicas participantes en el SGR, se hace necesario recurrir a la estadística inferencial, para que a partir de la observación de una muestra representativa de las entidades, se pueda inferir acerca de la incidencia del Sistema en las estructuras organizativas de dichas entidades.

La estadística inferencial confluye en ciertos elementos determinantes para un adecuado cálculo del tamaño de la muestra; la población o universo, la muestra, el porcentaje de confianza, el porcentaje de error y la proporción o variabilidad, de tal manera, que se obtiene:

N: Universo de la muestra; 1151 entidades.

Z: Nivel de confianza: 90%

P: Proporción esperada 10%

Q: No. De fracasos por muestra 1-P

α : Variación o precisión; 3%

Teniendo en cuenta la definición de las variables mencionadas, se procedió a aplicar la fórmula general para el cálculo del tamaño de la muestra:

Fórmula: $N \cdot Z^2 \cdot P \cdot Q$

$$\alpha^2 \cdot (N-1) + Z^2 \cdot P \cdot Q$$

Con estos datos de entrada se obtuvo un tamaño de muestra de 128 entidades, no obstante; debido a las dificultades para la consecución de la información, únicamente se logró obtener información de 118 entidades, lo que representa un nivel de confianza de la muestra del 88%, que teniendo en cuenta las limitaciones técnicas, resulta bastante adecuada para el estudio que se adelanta. (Ver tabla No. 3)

Tabla 2 Universo de análisis

Nivel	Universo	Muestra	Porcentaje
Nacional	16 Entidades	5	31%
Departamental	32 Departamentos	10	31,2%
Municipal	1103 Municipios	103	9,3%
		118	25%

Fuente: Elaboración del autor

Tabla 3 Tamaño de la Muestra

Entidades Participantes	No.
Departamentos	10
Municipios	103
Total Entidades Territoriales	113
Entidades Nacionales	5
TOTAL ENTIDADES	118

Fuente: Elaboración del autor

Como se puede observar, la muestra analizada es bastante significativa, su tamaño fue determinado por la cantidad de entidades que respondieron el instrumento de captura de información, ya que el mismo fue distribuido a 1.151 entidades. Anexo 2.

La incidencia en la estructura organizacional de cada una de las entidades participantes fue organizada en tres categorías: Departamentos, municipios y entidades del orden nacional. Anexo 3

Para el análisis de la posible incidencia en cada uno de los niveles de gobierno, se establecieron 4 variables que permiten construir conclusiones acerca del trabajo adelantado, las cuales a saber son:

1. Cambio en la estructura formal de la organización – dependencias, número de servidores o modelo tecnológico de procesos, a través de Decreto Presidencial para las entidades nacionales, Ordenanza para los Departamentos y Acuerdo para los municipios.

2. Estructura no formal. Cambio en la estructura burocrática de la organización (Actividades administrativas realizadas que no cambian las dependencias o procesos, tales como la contratación de personas naturales o asignación de funciones adicionales a los servidores de las plantas de personal, creación o conformación de OCAD, etc).

3. Cambios tecnológicos tales como adquisición de tecnología, hardware, software, o equipos especializados para mejorar el cumplimiento de las funciones relacionadas con el SGR

4. Participación en proyectos, es decir si existe alguna participación de las entidades en el ciclo del proyecto financiado con recursos del SGR.

Una vez definidas las variables de análisis, fue necesario establecer categorías que permitieran organizar los resultados agrupados por rangos, con el objeto de calcular cuantitativamente el nivel de incidencia del SGR en las entidades participantes, las categorías y rangos establecidos fueron:

Tabla 4 Rangos por grupos según nivel de incidencia

Ninguna Incidencia	En ninguna variable existe variación
Poca Incidencia	En al menos una variable existe variación. Las variaciones tienen que ser superiores al 25%
Significativa incidencia	En tres variables existe variación. Las variaciones tienen que ser superiores al 25%

Fuente: Construcción del autor

Los rangos fueron definidos teniendo en cuenta que no existen líneas de base acerca del tipo de investigación que se está adelantando, es decir, no hay estudios relacionados con la incidencia del SGR en las estructuras de las entidades públicas participantes, de tal manera que si se determina una línea de base igual a 0, no tendría sentido calcular un coeficiente de variación en la incidencia, ya que el mismo sería particularmente bajo y no mostraría datos reales frente a los resultados obtenidos, de esta forma el investigador decidió usar un coeficiente de variación particularmente alto en proporción porcentual de 1 a 4 lo que dio como resultado una línea de base del 25%; esto para evitar que cualquier tipo de cambio en las estructuras de las organizaciones analizadas, se observarán como una incidencia significativa; de esta forma solo se consideran incidencias significativas aquellas que modifican formalmente la organización como se explicó en acápite anteriores.

Con el fin de realizar un mejor control de los datos y disminuir los costos de investigación, se realizó un muestreo por conglomerados, ya que por razones de estudio, no es posible asimilar la estructura organizativa de los Departamentos, con la de los municipios y con la de las entidades nacionales y fue necesario establecer categorías, adicionalmente, teniendo en cuenta que las entidades ya están definidas por la normatividad, se utilizó un método de muestra no probabilístico (Montgomery, 1996), usando muestras por conveniencia

determinados con base en la opinión del investigador y en el conocimiento de este en el tema desarrollado.

En este orden de ideas, una vez establecido el tamaño de la muestra, se procedió a determinar el coeficiente de incidencia en cada uno de los conglomerados establecidos, a saber Departamentos, Municipios y entidades del orden nacional; para esto se utilizó la fórmula de incidencia acumulada:

$$IA = \text{N}^\circ \text{ variación} / \text{muestra por nivel}$$

Así, una vez definidas las categorías de agrupación de las entidades, con respecto al nivel de incidencia, se procede a determinar la incidencia acumulada, para concluir acerca de que tanto ha incidido el SGR en las estructuras organizativas de las entidades públicas participantes; para este caso, la incidencia acumulada se entiende como la proporción de entidades que muestran alguna variación en sus estructuras, en el periodo analizado, de tal forma que la incidencia acumulada proporciona un valor en porcentaje de la cantidad de cambios que de acuerdo con las categorías de análisis son importantes para el objetivo propuesto.

De tal forma que una vez obtenido el tamaño de la muestra, este funciona como denominador, en tanto que el reporte de las incidencias, capturadas en el instrumento de recolección de información funcionan como el numerador y de esta manera es posible determinar cuantitativamente el porcentaje de incidencia y ubicarlo en alguna de las categorías previamente explicadas. Una vez calculada la incidencia acumulada se obtuvieron los siguientes resultados:

Departamentos

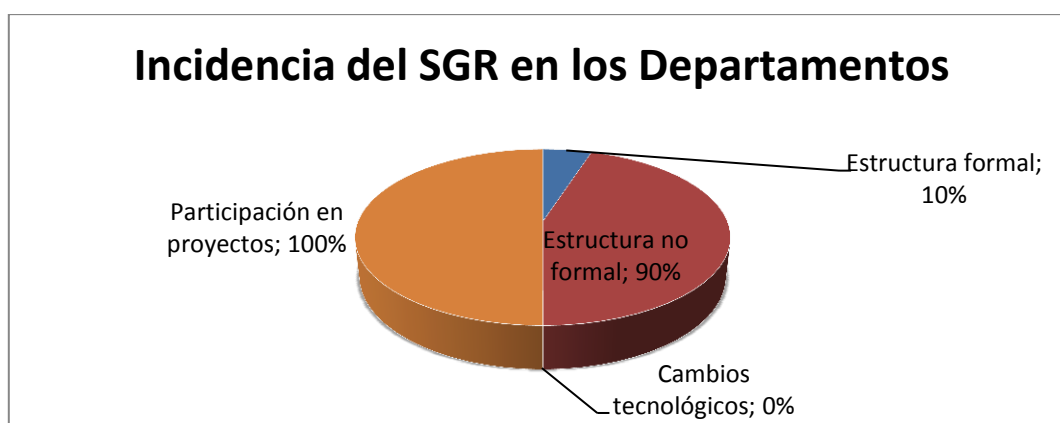
Tabla 5 Incidencia del SGR en los Departamentos

10 Departamentos analizados que corresponden al 100% de la muestra

Variable	Variación en la variable			Incidencia
Estructura formal	El departamento de Córdoba cambio su estructura organizacional			10%
Estructura no formal	Creación de OCAD Dpal	10	100%	90%
	Contratación servidores por OPS en las gobernaciones	8	80%	
Cambios tecnológicos	No se recolectó información detallada en los departamentos, manifiestan gastos en fortalecimiento y desarrollo institucional pero no desagregan la información			0%
Participación en proyectos	Todos los departamentos indicaron tener proyectos aprobados para ser ejecutados con Regalías			100%

Fuente: Elaboración del autor

Ilustración 3 Composición variables en los Departamentos



Fuente: Elaboración del autor

Como es posible observar en la tabla No. 5, de los 10 Departamentos analizados, en los de Nariño, Putumayo, Meta, Norte de Santander, Boyacá, Amazonas, Vichada y Santander, no se encontraron cambios significativos en la estructura organizacional; es decir, ninguna de estas entidades introdujo procesos adicionales a sus modelos institucionales, no crearon funciones diferentes a las otorgadas por la Ley de Regalías dentro de sus estructura interna, no se crearon dependencias adicionales, ni se desarrollaron estrategias en torno a la participación de los diferentes roles que les dio el Sistema General de Regalías. Anexo 4.

En contraste con lo anterior, lo que si hubo fue un aumento significativo en la vinculación de personas a través de por un lado, ampliación de plantas de personal, lo que supone la creación de cargos o la utilización de las vacantes que estaban vigentes; y por otro, la creación de plantas paralelas a través de órdenes de prestación de servicios profesionales. Para esto se han utilizado principalmente los recursos correspondientes al fortalecimiento de las oficinas planeación, recursos mencionados anteriormente.

El Departamento que vinculó la mayor cantidad de personas fue Norte de Santander con 15 contratistas; en el extremo opuesto están Nariño y Meta que no vincularon personas; este último llama la atención puesto que para abril de 2013, era el Departamento en el que se concentraba la mayor cantidad de proyectos aprobados con un total de 175, de acuerdo con los datos consignados en la página web del SGR (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

Esto denota que aunque los recursos obtenidos por concepto de regalías por parte de los Departamentos, son importantes, 15 meses después de iniciada la implementación del Sistema General de Regalías, las administraciones departamentales, no han conseguido una adaptación definitiva al mismo, puesto que la alta rotación de personal y las dificultades de tipo presupuestal y político,

hacen que las transformaciones en el sector público avancen a ritmos diferentes a los de una organización privada.

Únicamente el Departamento de Córdoba, realizó cambios en la estructura formal de la entidad territorial, ya que creo una dependencia con funciones, personal, procesos y recursos propios, para atender las necesidades que denominó “Dirección Departamental de Regalías”.

En lo que tiene que ver con el nivel municipal, la situación no es muy diferente, tal y como se aprecia a continuación.

Municipios

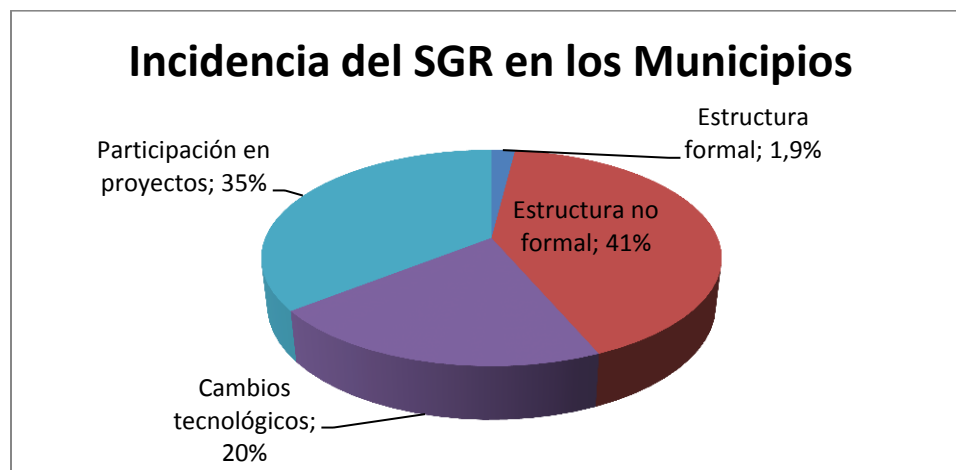
Tabla 6 Incidencia del SGR en los municipios

103 municipios analizados que corresponden al 100% de la muestra

Variable	Variación en la variable			Incidencia
Estructura formal	Los municipio de Teorema y La Jagua de Ibirico, cambiaron su estructura organizacional			1,9%
Estructura no formal	Creación de OCAD Mpal	29	28%	41%
	Contratación servidores por OPS en las alcaldías municipales	55	53%	
Cambios tecnológicos	No se recolecto información detallada en los municipios, manifiestan gastos en fortalecimiento y desarrollo institucional pero no desagregan la información. 21 municipios de manera específica informan que compraron hardware para la secretaría de planeación municipal.			20%
Participación en proyectos	36 municipios al momento de la recolección de información tenían proyectos aprobados			35%

Fuente: Elaboración del autor

Ilustración 4 Composición variables en los municipios



Fuente: Elaboración del autor

De los 103 municipios encuestados, a la fecha de realización de este documento, únicamente, como se aprecia en la tabla No. 6, los municipios de Teorama en el Departamento de Santander y la Jagua de Ibérico en el Departamento del Cesar, realizaron cambios significativos en su estructura organizacional, ya que en ambos casos fueron creadas dependencias exclusivamente con vocación de atender todo lo relacionado con el Sistema General de Regalías.

Los demás municipios de los que se recibió respuesta del instrumento de análisis entregado, no se han realizado modificaciones a la estructura organizacional, pero al igual que los Departamentos, en lo que si se ha avanzado es en la contratación de profesionales a través de órdenes de prestación de servicios y en algunos casos, el aumento de las plantas globales de personal, a través de la vinculación de servidores públicos de diferentes niveles, así; por lo menos en nueve de los municipios estudiados se han reclutado personas, destacándose Santa Rosa del Sur en el Departamento de Bolívar y el municipio de Barrancabermeja en el Departamento de Santander.

Conforme a lo expresado por los municipios, muchos coincidieron en que una modificación de la estructura organizacional no era conveniente, pero si fortalecer los equipos de trabajo para asignar tareas particulares relacionadas con los recursos de regalías, principalmente en lo que tiene que ver con formulación y evaluación de proyectos de inversión.

Lo anterior debido a ciertas razones particulares; la primera de ellas es que de acuerdo a las cifras de 2013 de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP, solo 65 entidades concentran cerca del 90% de los recursos de regalías, razón por la cual, la mayoría de municipios agotan los recursos asignados con la aprobación y ejecución de uno o dos proyectos por vigencia; así, no es justificable modificar los procesos, procedimientos y estructura organizacional de los municipios para el diseño de estrategias para la ejecución de un recurso que resulta bastante limitado.

Otra de las razones recae en que una buena parte de los recursos que el Sistema General de Regalías previó para el funcionamiento del mismo, se ha destinado a la creación de programas de apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales más pequeñas en cuanto a población y presupuesto, aquellas para las cuales las regalías son un recurso completamente nuevo y las demás que, aunque con mayor capacidad, requieren conocer y apropiarse del Sistema.

Y una última razón identificada de manera común obedece a que muchos de los actores del Sistema, especialmente las entidades territoriales de nivel municipal, creen que el SGR como está no es sostenible y que deberá sufrir modificaciones radicales, por lo cual han decidido no efectuar modificaciones en sus estructuras.

Como se observa, el tránsito hacia la consolidación del SGR, es lento y requiere la participación y compromiso de todos sus actores, lo que resulta en un

proceso dispendioso y extendido para muchas entidades, esto sumado a lo novedoso y complejo del Sistema, así como; a la cierta incredulidad de algunos sectores estatales frente al desarrollo del SGR, hacen el caldo de cultivo para que las decisiones acerca de una posible adecuación estructural, tarden bastante en llegar.

Un panorama totalmente distinto se observa en las entidades de carácter nacional.

Entidades Nacionales

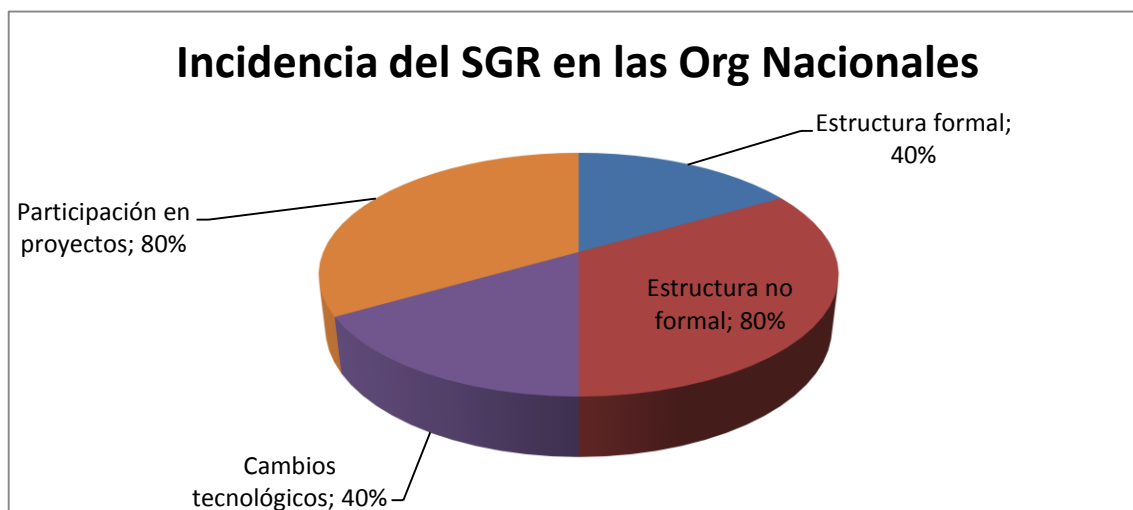
Tabla 7 Incidencia del SGR en las entidades nacionales

5 entidades nacionales analizadas que corresponden al 100% de la muestra

Variable	Variación en la variable			Incidencia
Estructura formal	El DNP y la CGR cambiaron su estructura organizacional			40%
Estructura no formal	Acto administrativo delegación funciones servidores nivel directivo y asesor	5	100%	80%
	Contratación servidores por OPS en los entidades nacionales	3	60%	
Cambios tecnológicos	El DNP y la CGR invirtieron en sistemas tecnológicos tanto de software como de hardware			40%
Participación en proyectos	Cuatro entidades participan en la aprobación de proyectos.			80%

Fuente: Elaboración del autor

Ilustración 5 Composición variables en las entidades nacionales



Fuente: Elaboración del autor

Como se observa en la tabla No. 7, de las 5 entidades del orden nacional, en la Contraloría General de la República existió un proceso interesante que merece ser revisado con algo de detenimiento; en primer lugar, en el régimen anterior de regalías, esta entidad adelantaba acciones de control, cuando a su poder llegaban trasladados, hallazgos de presuntas irregularidades que habían sido reportados por alguna o algunas entidades interesadas y si existía algún mérito, se abrían procesos de responsabilidad fiscal sobre los responsables fiscales plenamente identificados.

En el SGR, la Ley le dio a la Contraloría todas las competencias de control fiscal sobre los recursos de regalías que no hacen parte del presupuesto general de la nación, pero que siguen siendo de naturaleza pública; por este motivo, y para cumplir con esta misión, esta entidad creó la Contraloría Delegada para las Regalías, y vinculó a 338 funcionarios, que se encargarían de dicha función.

En otras palabras, en la Contraloría General de la República, la creación del SGR, ha hecho que esta institución tenga un vuelco significativo en sus objetivos, así como ha visto ampliada de forma muy significativa su estructura, ya que creció

en cerca del 30% para atender la nueva competencia que le fue asignada por la Ley 1530(Contraloría General de la República, 2013).

Para la Contraloría, el SGR ha incidido de manera definitiva en la organización, dado que ha tenido que invertir unos recursos muy importantes (cerca de \$70.000 millones de pesos) para efectuar procesos de reingeniería y adaptar su estructura, misión y visión a las nuevas responsabilidades impartidas.

Por otra parte otro caso significativo de incidencia del SGR en estructuras organizacionales es el relacionado con el Departamento Nacional de Planeación. Debido a la gran cantidad de responsabilidades que asignó la Ley a esta entidad en materia de Regalías, el DNP ha tenido que redefinirse. De esta forma, en apenas año y medio de implementación del SGR, Planeación Nacional y el Departamento Administrativo de la Función Pública, han expedido dos decretos realizando ajustes a la estructura del mismo, a saber; los Decretos 431 y 1832 de 2012.

Adicional a lo anterior, el DNP ha vinculado a 110 personas en su planta de personal para cumplir funciones relacionadas con regalías, especialmente apoyar en las delegatorias ante los OCAD de tipo municipal y servir como enlaces y apoyo técnico a las entidades beneficiarias de los recursos. También ha contratado a 68 personas a través de órdenes de prestación de servicios para desempeñar funciones similares a las mencionadas(Departamento Nacional de Planeación, 2013).

La inversión en funcionamiento del Departamento Nacional de Planeación, únicamente en lo relacionado con las competencias asignadas en materia de SGR asciende a cerca de \$209.000 millones de pesos, lo que se constituye en una cifra bastante importante que ha prácticamente doblado el presupuesto de esta entidad(Departamento Nacional de Planeación, 2013).

En lo que tiene que ver con el Ministerio de Hacienda, lo único que ha realizado es vincular algunas personas para que apoyen el proceso de realización de los giros de los recursos de regalías a las entidades beneficiarias; por otra parte el ministerio de Minas y Energía se pronunció informando que no ha realizado cambios en su estructura debido a que la competencia en materia de regalías fue delegada a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y a la Agencia Nacional de Minería, en tanto que la fiscalización fue tercerizada y se adelantó una licitación pública para contratar a la o las firmas que se van a encargar de esta función.

Por otra parte, una de las entidades que recibió buena parte de la responsabilidad operativa en la implementación del Sistema General de Regalías, fue el Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología (COLCIENCIAS), ya que los artículos 10 y 30 de Ley 1530 de 2012, le otorgó la competencia para servir como Secretaría Técnica del único OCAD Nacional que se constituyó, precisamente el de Ciencia, Tecnología e Innovación-CT e I. Sin embargo, de acuerdo con la comunicación enviada por esta entidad, para agosto de 2013, *“la estructura del Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología – COLCIENCIAS, no ha sido modificada para ejercer las funciones asignadas en el marco del Sistema General de Regalías”*.

Sin embargo, para desarrollar las funciones como secretaria técnica del OCAD de CT e I; ha contratado 47 personas e incorporó a su presupuesto recursos del orden de los \$5.887 millones de pesos para realizar las actividades mencionadas. De esto se infiere que aunque la planta global de la organización y la estructura orgánica no sufrió cambios formales, no obstante lo anterior desde el punto de vista informal, si ha sido necesario realizar ajustes importantes en la asignación de tareas diarias de la organización.

Por último, el Ministerio de Minas y Energía, se pronunció al respecto, informado que para el Sistema General de Regalías no asumió ninguna

competencia diferente, así mismo se manifestó en el sentido de delegar todo lo relacionado con los recursos de regalías en la Agencia Nacional de Hidrocarburos y en la Agencia Nacional de Minería, sobre estas últimas no fue posible obtener información de incidencias en las estructuras organizativas.

Como se ha podido observar hasta el momento, la incidencia del SGR en las entidades participantes ha tenido un carácter más orientado al fortalecimiento de las estructuras burocráticas al interior de las organizaciones, esto con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de las instituciones en el tiempo y que no se vieran arrolladas por la incapacidad para la formulación y presentación adecuada de los proyectos de inversión que en última instancia son la forma para operar el SGR y para dinamizar las economías locales a través de la generación de fuentes locales de empleo acaecida en las necesidades de contratación de mano de obra calificada o no para el desarrollo de los mencionados proyectos.

Respecto a lo anterior y aunque no es objeto del documento realizar un análisis del impacto de la inversión de los recursos recibidos por concepto de las regalías; y de cómo los mismos sirven para apalancar el crecimiento de las economías locales, como valor agregado a la investigación realizada, se presenta el siguiente panorama general de los resultados de la inversión desde la creación del Sistema General de Regalías y hasta el 31 de diciembre de 2013, en el cual se puede observar que en tan sólo dos años de funcionamiento del sistema ha existido un caudal importante de recursos ejecutados en todo el país, fortaleciendo las capacidades locales en temas como infraestructura vial y otros sectores olvidados sobre todo en lugares marginados tales como ciencia, tecnología e innovación:

Tabla 8 Proyectos aprobados SGR a 31 de diciembre de 2013

SECTOR DE INVERSION	No. DE PROYECTOS	VALOR SGR 2012	VALOR SG4 2013/14	VALOR SGR 2015/16	VALOR TOTAL SGR	PORCENTAJE
Agricultura	293	194.838.141.755	207.670.380.525	24.963.746.949	427.472.269.228	3,84%
Agua potable y saneamiento básico	493	601.755.767.917	313.158.119.740	1.115.817.948	916.029.705.605	8,23%
Ambiente y desarrollo sostenible	101	81.390.180.802	272.004.885.711	718.174.565	354.113.241.078	3,18%
CIENCIA Y TECNOLOGIA	204	448.594.892.851	965.635.414.226	133.410.950.806	1.547.641.257.883	13,90%
Comercio, industria y turismo	57	119.181.716.704	54.206.026.219	0	173.387.742.923	1,56%
Comunicaciones	23	41.381.240.467	6.374.423.542	0	47.755.664.009	0,43%
Cultura	67	34.732.522.012	39.498.771.272	0	74.231.293.285	0,67%
Deporte y recreación	393	154.732.145.896	201.631.604.519	0	356.363.750.415	3,20%
Desarrollo Social	2	148.632.500	3.717.663.560	0	3.866.296.060	0,03%
Educación	593	542.042.043.064	826.260.896.960	21.171.782.685	1.389.474.722.710	12,48%
Equipamiento urbano	147	17.973.185.548	108.609.901.083	0	126.583.086.630	1,14%
Fortalecimiento institucional	53	17.635.371.554	12.221.966.929	0	29.857.338.483	0,27%
Gestión del riesgo	45	27.061.652.325	26.012.615.243	0	53.074.267.568	0,48%
Inclusión social y reconciliación	88	33.962.500.347	92.689.419.234	2.312.864.101	128.964.783.682	1,16%
Infancia y Adolescencia	14	6.493.500.574	118.622.335.788	0	125.115.836.362	1,12%
Inflexibilidades	78	192.738.361.387	394.113.015.260	50.000.000.000	636.851.376.646	5,72%
Infraestructura Pública	81	95.885.059.369	4.320.292.212	0	100.205.351.582	0,90%
Justicia y del derecho	13	3.689.600.836	29.284.298.752	0	32.973.899.588	0,30%
Minas y Energía	158	105.270.461.244	117.519.216.637	0	222.789.677.881	2,00%
Salud y protección social	247	321.349.540.127	202.951.099.403	7.912.022.950	532.212.662.480	4,78%
Trabajo	4	1.639.150.000	3.981.558.474	0	5.620.708.474	0,05%
Transporte	1.463	1.233.291.447.226	1.704.537.690.604	103.773.106.357	3.041.602.244.188	27,32%
Vivienda	315	416.124.404.362	391.748.160.588	0	807.872.564.949	7,26%
Vivienda rural	1	102.700.000	0	0	102.700.000	0,001%
TOTALES GENERALES	4.933	4.692.014.218.866	6.096.769.756.482	345.378.466.361	11.134.162.441.709	100,00%

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación

Tal y como se puede observar en la tabla No. 3, en lo que lleva en funcionamiento el Sistema General de Regalías, los diferentes OCAD¹² es decir desde el 1 de enero de 2012 y hasta el 31 de diciembre de 2013, se habían aprobado un total de 4.933 proyectos, por valor de \$11,1 billones de pesos; de los cuales el 27%, es decir un poco más de \$3 billones, fueron destinados al sector transporte,

¹² En el documento de Excel Anexo, se puede apreciar la totalidad de los recursos aprobados por los OCAD, en cada región, departamento y municipio, y por cada uno de los fondos.

específicamente a la construcción, rehabilitación, mejoramiento o mantenimiento de vías.

En segundo lugar, un poco más del 12% de los recursos, algo así como \$1,4 billones de pesos, se ha destinado al sector educación, esto es construcción de infraestructura educativa, dotación de infraestructura educativa, un menor valor en transporte escolar y algunos recursos para apalancar los programas de alimentación escolar.

El sector de agua potable y saneamiento básico sigue siendo de gran importancia y se han aprobado 493 proyectos por valor de \$916.000 millones de pesos, específicamente destinados al mejoramiento de la cobertura a través de la construcción de redes de acueducto y alcantarillado y un porcentaje pequeño a soluciones alternativas de acueducto y alcantarillado para zonas de población dispersa.

Algo que definitivamente llama la atención y que genera una ruptura definitiva con la progresión de la inversión comparando el régimen anterior de regalías con el SGR, es la inversión en ciencia y tecnología, ya que con las anteriores normas en materia de regalías dicho rubro era inexistente, en tanto que en lo que va de la implementación del SGR se han aprobado proyectos por valor de \$1,5 billones, especialmente orientados a programas de investigación y desarrollo en telecomunicaciones, procesos productivos y genética; así como en fortalecimiento de la capacidad docente a través de la financiación de maestrías y doctorados.

También llama la atención que en comparación con el régimen anterior, la inversión en salud y protección social se ha disminuido y apenas alcanza un poco más de \$500.000 millones, esto explicado en las políticas del ministerio de salud orientadas a financiar la totalidad de la salud pública a través del Sistema General de Participaciones.

En definitiva se observa que las principales necesidades de inversión en el país siguen siendo la infraestructura vial y la infraestructura educativa, en unos años se podrá analizar cómo estas inversiones mejoraron los indicadores de calidad de vida de los colombianos.

Tabla 9 Incidencia por nivel

Nivel Municipal	<u>Poca Incidencia</u>
Nivel Departamental	<u>Poca Incidencia</u>
Nivel Nacional	<u>Significativa Incidencia</u>

Fuente: Elaboración propia

Finalmente después de observar el comportamiento de las cuatro variables en la muestra, se obtiene que en el nivel municipal y departamental el Sistema General de Regalías en los dos años que lleva de funcionamiento ha tenido poca incidencia, contrario a las entidades públicas del nivel nacional donde la incidencia ha sido significativa.

CONCLUSIONES

Se puede evidenciar que la implementación del Sistema General de Regalías se encuentra en una fase inicial, debido a lo complejo de la operación del mismo, la multiplicidad de actores que intervienen y la dificultad que se ha presentado para descentralizar la decisión política.

El SGR, ha incidido de manera importante en las organizaciones que participan en el mismo, ya que éstas han tenido que realizar reformas internas a las estructuras organizativas, asignar nuevas funciones a las plantas de personal existentes y adicionalmente, el principal rubro de gasto ha sido orientado a la contratación de personas naturales que apoyen las funciones asignadas por la ley frente a las actividades que deben desarrollar dentro del marco del mencionado Sistema General de Regalías; así como han podido diversificar las inversiones, buscando la mejora en las capacidades locales, cumpliendo los principio fundamental del bienestar social como consecuencia del adecuado servicio público.

El cambio de régimen de regalías ha causado múltiples dificultades administrativas, lo que se ha visto reflejado en la ejecución de los recursos del SGR, ya que para agosto de 2013, el avance en la ejecución presupuestal era del orden del 10% de las rentas y apropiaciones previstas para la bienalidad 2013-2014, a pesar que se han aprobado proyectos por valor de \$11,1 billones.

Los recursos provenientes como contraprestación de la explotación de recursos naturales no renovables, es decir las regalías, se constituyen únicamente en una fuente adicional para la financiación de programas y proyectos orientados a la inversión social, sin embargo no superan el 10% del presupuesto nacional para inversión, es decir que el costo burocrático y administrativo de la

implementación del Sistema General de Regalías es significativamente alto, frente al beneficio social; esto si se tiene en cuenta que el grueso de los recursos para inversión en el país no corresponden a regalías. Sin embargo se observa una diversificación en la inversión y una mejoría en sectores poco financiados y que generan mejoras en el bienestar tales como el impulso a la ciencia, la tecnología y la innovación.

Desde el punto de vista organizacional, la mayor inferencia fue la creación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD, las demás organizaciones que fungen como actores del SGR, se limitaron a asignar funciones adicionales a los servidores de las entidades o en otros casos a contratar personas para el desarrollo de funciones exclusivas; sin embargo esta situación ha generado cargas administrativas adicionales, especialmente a las entidades del nivel central, ya que como se observó en el estudio, en las entidades territoriales el impacto sobre las estructuras organizativas ha sido mínimo.

El Sistema General de Regalías fue creado como una oportunidad para mejorar en la equidad en la distribución de los recursos de regalías, así como para avanzar hacia la obtención de mejores indicadores en gobernabilidad, transparencia y mejores prácticas de gobierno; no obstante, de acuerdo con los resultados de la investigación adelantada, lo que ha sucedido, desde el enfoque de la organización es que se han creado estructuras ineficientes que dificultan el control de los recursos.

Lo anterior basados en que la creación de los OCAD, como unidad administrativa de los recursos de regalías, ha sometido a las entidades nacionales y en menor medida a las departamentales y territoriales a la destinación de personas y nuevas funciones referentes a secretarías técnicas y reportes de información al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación-SMSCE, adicional a esto, para apoyar a las entidades territoriales con estos temas, la Comisión Rectora del SGR, ha debido destinar cuantiosos recursos para el

funcionamiento, lo que desdibuja en contexto la sustancia del gasto de los recursos, que es la inversión en proyectos.

Es importante tener en cuenta que el SGR, no fue creado como un elemento de reforma administrativa del estado, razón por la cual la mera existencia, operación, funcionamiento o no funcionamiento del mismo no garantiza la sostenibilidad y reproducción de las entidades territoriales o de los participantes en el tiempo, su alcance llega hasta asignar algunas funciones adicionales, las cuales han sido abordadas a través de la generación de burocracia formal e informal, tal y como se presentó en el estudio.

Por último, el subsistema de control, creado dentro del SGR y denominado SMSCE, es una estructura de una magnitud importante que aglutina a cerca de 200 funcionarios, sin embargo debido a lo complejo de la operación del SGR, no ha sido posible la definición de un modelo efectivo de control, aunque no es del alcance de este documento plantear un análisis crítico sobre este subsistema.

RECOMENDACIONES

Como se planteó en los objetivos de este documento, se pretendía recomendar un curso de acción política para hacer más eficiente la aplicación de los recursos de regalías desde el punto de vista organizacional, para esto se requiere abordar por lo menos cinco elementos:

a) Publicitar las funciones de la Comisión Rectora del SGR como máximo organismo y autoridad en la definición de temas relacionados con regalías y compensaciones; esto porque hasta el momento la única cabeza visible dentro del Sistema es el Departamento Nacional de Planeación, y de acuerdo con el (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2012) Decreto 1831 de 2012¹³, la misión de dicha entidad no se reduce a la administración de los recursos recaudados por concepto de regalías, incluso pensar en convertir a la Comisión Rectora en una Unidad Administrativa Especial, independiente del DNP.

b) Ordenar a los actores participantes, la aplicación de los recursos de regalías destinados al funcionamiento, en la creación de una unidad independiente, que sea responsable de canalizar todo lo referente al SGR, esto implicaría un ajuste en la estructura organizativa de todos los actores del Sistema.

c) Establecer un modelo de interrelaciones entre actores del Sistema, es decir definir el alcance, funciones, objetivos, clientes externos e internos y productos a proveer para que el SGR se desenvuelva como sistema y no como unidades burocráticas independientes, lo que ha dificultado de sobremanera la implementación y operación del Sistema.

¹³ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

d) Identificar e implementar un modelo efectivo de control, que corresponda con la dinámica del nuevo sistema, es decir un modelo en el que se establezcan puntos de control adecuados en cada uno de los procesos adyacentes al funcionamiento del SGR, para lo cual se debe realizar un estudio serio que permita establecer los procesos y las necesidades de control, así como las herramientas de medición en la gestión de los procesos; en otras palabras, avanzar hacia la implementación y certificación de la política de calidad del SGR.

e) Superar el método de ensayo y error; para esto se deben constituir estrategias gerenciales que permitan una adecuada implementación del Sistema, esto es 1) identificar los cuellos de botella en la operación del SGR, 2) tomar decisiones de tipo administrativo para la corrección de los problemas identificados (la solución no siempre es un decreto, resolución o reglamento); 3) determinar el ciclo de caja de los recursos (desde la liquidación hasta el pago a los contratistas que desarrollan los proyectos), esto porque se quedó corto el alcance dado en la Ley al ciclo de las regalías, ya explicado anteriormente y 4) entender el Sistema como una estructura administrativa para ejecutar una fuente de recursos para inversión y no como una política de estado determinante en la sostenibilidad del mismo.

REFERENCIAS

- Constitución Política de Colombia 1991*. (2012). Bogotá: Legis.
- Alvarez, C. A. (1989). *La Administración de personal 3a*. bogota.
- Arias, G. F. (1983). *Administración de Recursos Humanos*. Bogota: Mexico Trillas.
- Ballesteros, F. (2010). *Planeación Estratégica*. Medellín: Fundación Luis Amigó.
- Baraybar, F. A. (2010). *El Cuadro de Mando Integral*. ESIC: España.
- Charam, R. (2007). *Know-How*. New York: Norma.
- Charam, R. (2009). *Know-How*. New York: Norma.
- Charan, R. (2009). *Las ocho habilidades que distinguen a las personas de buen desempeño de las demás*. New York: Normal.
- Comisión Rectora de Regalías del SGR. (2012). Circular 41. Bogotá.
- Congreso de Colombia. (1994). *Ley 141 de 1994*. Recuperado el Abril de 2013, de secretariassenado: <http://www.secretariassenado.gov.co/>
- Congreso de la República. (2002). *Ley 756*. Bogotá.
- Congreso de la República. (2009). *Ley 1283 de 2009*. Recuperado el Abril de 2013, de www.secretariassenado.gov.co:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley_1283_2009.html
- Congreso de la República. (2012). *Ley 606* . Bogotá.
- Congreso de la República. (2012). *Ley 1530 de 2012*. Recuperado el Enero de 2013, de [alcaldiabogota.gov.co](http://www.alcaldiabogota.gov.co): <http://www.alcaldiabogota.gov.co/>
- Consejo Asesor de Regalías. (2011). *Informe Ejecución Regalías 2011*. Bogotá.
- Consejo de Estado. (2003). *Sentencia 25485*. Recuperado el Marzo de 2013, de Sentencias.
- Contraloría General de la República. (16 de Mayo de 2013). Respuesta Derecho de Petición. Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2012). Decreto 1831. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Informe Subdirección de Proyectos*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (Marzo de 2012). Metodología General Ajustada. *Informe Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (18 de Abril de 2013). Respuesta Derecho de Petición. Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). www.sgr.gov.co. Recuperado el 14 de Abril de 2013, de Sistema General de Regalías.

- Departamento Nacional de Planeación y otros. (2012). *Decreto 1075 de 2012*. Recuperado el Abril de 2013, de minhacienda.gov.co:
<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldelanacion/LeyRegalias/2012/Decreto%201075%20mayo%2022-%202012.pdf>
- Fred R, D. (2003). *Conceptos de Administración Estratégica* (Vol. Novena edición). México: Pearson, Prentice Hall.
- Goodstein, L. D., Timothy, M. N., & Pfeiffer, W. (1998). *Planeación Estratégica Aplicada*. Bogota: McGraw-Hill.
- Hayek, F. (2008). *La acción Humana, Ley de la Utilidad Marginal*. Recuperado el Abril de 2013, de lalibertadylaley:
<http://lalibertadylaley.wordpress.com/2008/08/03/lecciones-de-economia-politica-jhds-la-accion-en-el-mundo-ley-de-la-utilidad-marginal/>
- Mankiw, G. (2009). *Principios de Economía*. México: Cengage Editores S.A.
- Marshall, A. (2005). *Principios de Economía V 1*. España: Síntesis.
- Montgomery, D. C. (1996). *Probabilidad y estadísticas aplicadas a la ingeniería*. México: Department of Industrial and Management Systems Engineering. Arizona State University. Tercera Reimpresión.
- Morin, E. (1994). *Introducción al Pensamiento Complejo*. (M. Pakman, Trad.) España: Gedisa.
- Nicholson, W. (2009). *Teoría Microeconómica, principios básicos y ampliaciones*. México: Cengage.
- Presidente de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4923 de 2011*. Recuperado el Abril de 2013, de www.alcaldiabogota.gov.co:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45240>
- Sabino, C. A. (1991). *Diccionario de Economía y Finanzas*. Panapo.
- Smith, A. (2001). *La Riqueza de las Naciones*. 1776. Alianza Editorial, S.A.
- Stoner, J. (1989). *Administración*. Mexico: Prentice Hall Hispanoamericana S.A.
- Universidad de los Andes. (2008). Modelo Estándar de Control Interno. Bogotá.
- Universidad de los Andes. (2010). Regalías en Colombia un Derecho. Breve Historia de las Regalías en Colombia. *Historia Crítica*, 22 a 30. Septiembre 22 de 2010.
- Universidad Nacional de Colombia. (2011). *en la Planeación Estratégica Territorial*. Bogotá: UN.
- Universidad Nacional de Noreste. (2014). Facultad de medicina. Cálculos. Argentina. <http://www.med.unne.edu.ar/biblioteca/calculos/calculadora.htm>.
- Tapia Granados José A. (1994) Incidencia: concepto, terminología y análisis dimensional. *Medicina Clínica* No. 103: 140-142, ó <http://es.wikipedia.org/wiki/Incidencia>.
- Wihrich, H. K. (1991). *Elementos de Administración*. México: McGraw-Hill.

ANEXOS

ANEXO 1

INVENTARIO NORMATIVO SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

Tipo de Norma	Año de Expedición	Número	Tema General
Acto Legislativo	2011	5	Refoma Art. 360 y 361 CPC
Ley	2012	1530	Organiza SGR
Ley	2012	1606	Presupuesto SGR
Decreto	2012	51	Por el cual se establece el procedimiento para la distribución de los rendimientos financieros generados por regalías y compensaciones.
Decreto	2012	431	Por el cual se distribuyen transitoriamente funciones en el Departamento Nacional de Planeación para el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
Decreto	2012	1073	Distribución 10% del Fondo de Compensación Regional, del Ahorro Pensional Territorial
Decreto	2012	1074	Por el cual se establece el procedimiento de giro de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera – FAEP
Decreto	2012	1075	Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de los OCAD y las secretarías técnicas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley N° 1530 de 2012"
Decreto	2012	1076	Por el cual se reglamenta la administración del Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías
Decreto	2012	1077	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley No. 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones. Derogado Decreto 1949
Decreto	2012	1243	Por el cual se ajusta el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia fiscal de 2012.

Decreto	2012	1541	Por el cual se modifican y adicionan los decretos 1074, 1075, 1076 Y 1077 de 2012, mediante los cuales se reglamenta la Ley 1530 de 2012 que regula el Sistema General de Regalías".
Decreto	2012	1949	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones.
Decreto	2012	2642	Por el cual se reglamenta transitoriamente la Ley 1530 de 2012
Decreto	2012	2710	Por el cual se regula la cofinanciación de la Nación en la cobertura del Régimen Subsidiado de entidades territoriales productoras que destinaron regalías para dicho Régimen.
Decreto	2012	4923	Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías.
Decreto	2012	4950	Por el cual se expide el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia fiscal de 2012.
Decreto	2012	4972	Por el cual se define el procedimiento y plazo para la liquidación del Fondo Nacional de Regalías y se dictan otras disposiciones.
Decreto	2013	146	Por el cual se regula la constitución y funcionamiento de las Cajas Menores de los órganos del Sistema General de Regalías.
Decreto	2013	414	Por el cual se reglamenta el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación SMSCE del Sistema General de Regalías y se dictan otras disposiciones.
Decreto	2013	905	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1949 de 2012 y se dictan otras disposiciones.
Decreto	2013	1252	Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la participación de los delegados del Gobierno Nacional en los OCAD en cuya conformación participan dos o más Ministros y/o Directores de Departamentos Administrativos.
Decreto	2013	1399	Por el cual se realiza cierre presupuestal vigencia 2012 y ajustes Presupuesto del SGR para el bienio 2013-2014.

Resolución	2013	1	Por la cual se hace una distribución de los recursos destinados al funcionamiento del Sistema General de Regalías de la vigencia fiscal de 2012.
Resolución	2013	2	Por la cual se desagregan y se ordena giro de los recursos distribuidos por la Comisión Rectora del SGR para las Entidades Territoriales que integran la Comisión Rectora del SGR
Resolución	2013	3	Por la cual se hace una distribución de los recursos destinados al funcionamiento del SGR de la vigencia fiscal de 2012 y del bienio 2013-2014
Resolución	2013	4	Por la cual se hace una distribución y asignación de los recursos destinados al funcionamiento del SGR del bienio 2013-2014
Resolución	2013	639	Por la cual se incorporan recursos asignados al DNP y se desagregan los recursos distribuidos por la Comisión Rectora del SGR destinados al fortalecimiento de las Secretarías Técnicas de los OCAD Municipales, Departamentales y de las CAR.
Resolución	2013	1450	Por la cual se definió la metodología para la formulación y evaluación previa de proyectos de inversión pública.
Resolución	2013	1789	Por la cual se dictan normas relacionadas con la operación y registro de las cuentas maestras para el manejo de los recursos del SGR y se dictan otras disposiciones.
Resolución	2013	1790	Por la cual se distribuyen, asignan y desagregan recursos del SMSCE, incorporados al DNP para el bienio 2013-2014.
Acuerdos	2012	1	Por el cual se adopta el Reglamento Interno de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías señalada en el artículo 4° del Decreto Ley 4923 de 26 de diciembre de 2011.
Acuerdos	2012	2	Por el cual se adopta la regionalización para efectos del funcionamiento del Sistema General de Regalías, y se dictan otras disposiciones.
Acuerdos	2012	3	Por la cual se adopta la regionalización para efectos del funcionamiento del SGR, y se dictan otras disposiciones.

Acuerdos	2012	4	Por el cual se adopta el reglamento único interno de los OCAD y de sus secretarías técnicas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012
Acuerdos	2012	5	Por el cual se establecen los lineamientos para la administración del porcentaje asignado para el funcionamiento del SGR.
Acuerdos	2012	6	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 SGR
Acuerdos	2012	7	Por el cual se aprueban proyectos de inversión en uso de las facultades transitorias asignadas a la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.
Acuerdos	2012	8	Por la cual se adopta el reglamento interno de la Comisión Rectora del SGR señalado en el artículo 4 de la ley 1530 del 17 de mayo de 2012
Acuerdos	2012	9	Lineamientos para formulación, presentación, verificación, viabilización, priorización y aprobación de programas y proyectos de inversión de ciencia, tecnología e innovación a ser financiados
Acuerdos	2012	10	Por el cual se establece el soporte para acreditar la cofinanciación del Presupuesto General de la Nación en Proyectos de Inversión, y se dictan otras disposiciones.
Acuerdos	2012	11	Por el cual se establece el tarjetón único de proyectos de inversión
Acuerdos	2012	12	Por el cual la Comisión Rectora fija los lineamientos sectoriales para la formulación y presentación de los proyectos que pretendan financiar con recursos del SGR.
Acuerdos	2012	13	Por el cual se establecen los requisitos para la viabilización, aprobación y ejecución de los proyectos de inversión financiados con cargo al SGR, y otras disposiciones.

Acuerdos	2013	14	Por la cual se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 17 de la ley 1606 de 2012, se define el procedimiento para realizar ajustes a los proyectos de inversión y de dictan otras disposiciones.
Circulares	2012	1 SMSCE	Orientaciones del administrador del SMSCE para socializar, divulgar, reportar ejecutar recursos del SGR.
Circulares	2012	2	Orientaciones a las entidades ejecutoras de asignaciones del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y aplicación de las normas transitorias a que hacen referencia los artículos 135, 140, 141 y 142 del Decreto 4923 de 2011 (Por el cual se garantiza la operación
Circulares	2012	2 SMSCE	Cargue y reporte de información de cuentas autorizadas o registradas e inversión temporal de excedentes de liquidez de los recursos SGR a través de la web.
Circulares	2012	3	Orientaciones para el reporte de información de cierre de la vigencia 2011 por las entidades beneficiarias de recursos de regalías directas y aplicación de las normas transitorias a que hacen referencia los artículos 135,144 y 146 del Decreto Ley 4923
Circulares	2012	7	Orientaciones para la apertura, autorización, manejo y reporte de información de la cuenta única para la administración de recursos de las asignaciones directas del SGR.
Circulares	2012	14	Modificación del numeral 2.2.4 de la Circular N° 0003 del 10 de febrero de 2012, mediante la cual se imparten 'Orientaciones para el reporte de información de cierre de la vigencia 2011 por las entidades beneficiarias de recursos de regalías directas
Circulares	2012	22	Alcaldes de Barranquilla, Cartagena, Montería, Providencia y Santa Catalina, Rioacha, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar.
Circulares	2012	37	Medidas con enfoque diferencial a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras e indígenas.

Circulares	2012	41	Orientaciones para manejo de recursos de funcionamiento del SGR distribuidos por la Comisión Rectora y reporte al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación.
Circulares	2012	42	Presición de los documentos que deben remitirse a los miembros de los OCAD regionales, departamentales y municipales.
Circulares	2012	43	Se recuerda a Secretarías Técnicas de los OCAD regionales de invitar a los Honorables Congresistas para cumplir tanto el art. 6 como el parágrafo del art. 57 de la Ley 1530
Circulares	2012	53	Por medio de la cual la Secretaría Técnica de la Comisión Rectora aclara a los miembros de los OCAD que en la vigencia 2012 pueden aprobar proyectos de inversión por la totalidad de los recursos asignados en el Decreto 1243 de 2012.
Circulares	2012	59	Cargue de proyectos en el sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas -SUIFP –SGR
Circulares	2013	1	Lineamientos para el manejo de la Ventanilla Única para la verificación de requisitos de proyectos que pretendan financiarse o cofinanciarse con recursos del Fondo de Desarrollo Regional y con el 60% del Fondo de Compensación Regional del SGR
Circulares	2013	30	Aprobación de proyectos con cargo a los recursos del presupuesto de la vigencia 2012 de SGR, proyectos aprobados en 2012 con cargo a los recursos 2013 - 2014 y cronograma de actividades.
Circulares	2013	36	Lineamientos para el manejo de la ventanilla única.
Circulares	2013	45	Vigencia de los acuerdos 06,12 y 13 de 2012 y del Decreto 1949 de 2012
Circulares	2013	54	Utilización de los saldos de las regalías y compensaciones régimen anterior del SGR.
Circulares	2013	56	Comunidades ROM en el marco del SGR
Circulares	2013	57	Plazo para iniciar la fase de ejecución de los proyectos de inversión del SGR

ANEXO 2

INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Bogotá ____de 2013

Respetado

Cordial saludo,

Asunto: Solicitud de información, 23 CPC

Comedidamente, me permito solicitar a ustedes la siguiente información relacionada con la ejecución de los recursos de regalías destinados a su entidad, esto con ocasión de las competencias y funciones asignadas con la expedición en la Ley 1530 de 2012:

1. Qué cambios en la estructura de la organización se han realizado para adecuarse a las nuevas funciones.
2. Cuáles son las competencias y actividades que la ley le ha otorgado y con qué actos administrativos está llevando a cabo las mismas (resoluciones, creación de grupos internos de trabajo, etc).
3. Informar la cantidad de servidores, ya sea de planta o contratados que colaboran en proceso, procedimientos y actividades relacionadas con el cumplimiento de las funciones asignadas dentro del Sistema General De Regalías.
4. Por último indique el monto de los recursos que su entidad tiene incorporados en su respectivo presupuesto para inversión o funcionamiento en actividades relacionadas con las funciones otorgadas dentro del Sistema General de Regalías.

Atentamente,

Diana Ximena Pérez Muñoz
52.814.627 de Bogotá
Carrera 68 H N° 64 F - 25 Barrio Estradita