

INCIDENCIA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS LEY 1530 DE 2012 EN
LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y FINANCIERA DEL DEPARTAMENTO
DEL META 2012 – 2015



JOSÉ LEONARDO LESMES SÁNCHEZ

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
MAESTRÍA EN GESTIÓN DE ORGANIZACIONES
BOGOTÁ D.C., COLOMBIA

2016

INDECENCIA DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS LEY 1530 DE 2012 EN
LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y FINANCIERA DEL DEPARTAMENTO
DEL META 2012 – 2015



Tesis presentada como requisito para optar al título de:

Magister en Gestión de Organizaciones

JOSÉ LEONARDO LESMES SÁNCHEZ

Tutores:

Jaime Andrés Sarmiento Espinel

Diego Barragan

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
MAESTRÍA EN GESTIÓN DE ORGANIZACIONES
BOGOTÁ D.C., COLOMBIA

2016

NOTA DE ACEPTACIÓN

Presidente del Jurado

Jurado 1

Jurado 2

Dedicatoria

Dedicado a Dios, en quien está mi vida y mis metas, que todo se haga bajo su voluntad y en su tiempo perfecto.

A mi Padres por la vida y su sabiduría transmitida en cada paso de mi existencia, desde sus enseñanzas y su amor.

A mis Hermanos por su apoyo incondicional, ¡Son los mejores!

A mis princesas Sofy y Emily.

En especial a Mi Ángel, motor de mi existencia y aliciente en los días de tribulación.

Dedicado además a alguien muy especial...

Agradecimientos

A Dios por ser mi fortaleza y compañía en todo momento; a mis padres, hermanos, amigos, y familiares por su apoyo incondicional; a mi hijo Ángel por quien todo sacrificio y triunfo tiene sentido. Además, doy mis más sinceros agradecimientos a la Universidad Militar Nueva Granada, sus docentes y directivos, su labor es muy valiosa

Contenido

Resumen	8
Introducción	10
Pregunta de Investigación	13
1 Antecedentes, Problemática y Contexto	14
2 Justificación	18
2.1 Fundamentación	18
3 Objetivos	19
3.1 Objetivo General	19
3.2 Objetivos Específicos	19
4 Metodología	20
5 Marco Referencial	22
5.1 Marco Teórico.....	22
5.1.1 Nueva Gestión Pública.	22
5.2 Marco Legal.....	30
6 Sgr, Incidencia en el Meta.....	33
6.1 Análisis Comparativo del Actual Régimen de Regalías Frente al Modelo Anterior.....	33
6.2 Antiguo Modelo de Regalías (Ley 141 De 1994)	34
6.3 Transición al Nuevo Modelo de Regalías.....	37
6.4 Nuevo Sistema General de Regalías	39
6.5 Incidencia del Nuevo Sistema General de Regalías.....	46
7 Conclusiones	56
Bibliografía	62
Anexos	66

Lista de Gráficos

Gráfico 1. Diagrama de Distribución Régimen de Regalías (Ley 141 De 1994)	37
Gráfico 2. Tipos de Ocad y Composición.....	43
Gráfico 3. Regalías Directas Antes y Después del Sgr 2002 - 2015	49

Lista de Tablas

Tabla 1. Disminución de Regalías Directas, Sistema de Transición	38
--	----

Resumen

Este trabajo analizó la incidencia de la aplicación de la ley 1530 de 2012 (reforma al régimen de regalías) sobre la estructura organizacional y financiera del departamento del Meta, teniendo como horizonte de tiempo el periodo 2012-2015. Se inició revisando la estructura del modelo anterior de regalías frente al vigente, permitiendo identificar y describir los cambios generados. Asimismo, se determinaron las ventajas y desventajas del régimen de regalías actual en el modelo administrativo de los recursos, el ejercicio de inversión y la autonomía de gobierno en el manejo de los mismos.

El análisis permitió evaluar el cumplimiento de los objetivos de ahorro, equidad, competitividad y buen gobierno sustento del cambio de sistema de regalías desde la teoría de la gestión de las organizaciones, destacándose la complejización del modelo en la toma de decisiones frente a las necesidades de inversión, la pérdida de autonomía del departamento y alto nivel de dependencia presupuestal de los recursos de regalías.

Palabras claves: Estructura organizacional, finanzas, regalías, ente territorial, incidencia, modelo, buen gobierno.

Abstract

This study analyzed the incidence of law enforcement 1530, 2012 (royalty regime reform) on the organizational and financial structure of the department of Meta, with the time horizon 2012-2015. It began reviewing the structure of the previous model Photo against the current in order to identify and describe the changes generated. In addition, the advantages and disadvantages of the current regime royalties in the administrative model of resources, the exercise of investment and government autonomy in managing them were determined.

The analysis allowed to assess compliance with savings targets, equity, competitiveness and good governance support the change of system Images from the theory of organizational management, highlighting the complexity of the model in making decisions addressing the needs of investment, loss of autonomy of the department and high level of budgetary dependence on resources royalties.

Keywords: organizational structure, finance, royalties, local authority, incidence, pattern, good governance.

Introducción

En Colombia desde finales del siglo pasado, la generación de ingresos por explotación de recursos naturales no renovables ha sido una fuente importante de ingreso de las finanzas públicas en todos los niveles político-administrativos de la nación. Así lo determinó la Constitución de 1991 en su artículo 334, “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales” (Const., 1991); como fuente de ingresos importantes para las finanzas públicas. Lo anterior en búsqueda del desarrollo armónico de las regiones, garantizando el bienestar social de las poblaciones, la justicia material y la eliminación de la desigualdad.

El ingresos monetario al Estado por concepto de la explotación de los recursos no renovables se denomina regalías y corresponden a una compensación, que de acuerdo al esquema, las entidades territoriales en las cuales se desarrolle la explotación de dichos recursos tienen derecho a percibir, porción de los recursos, cuales tienen como fin de ser usados para alcanzar el desarrollo del territorio y sus habitantes (Congreso de la Republica, 1991).

En base a lo cual el Meta se constituyó en la entidad territorial con mayor ingresos por concepto de regalías, gracias a la producción petrolera en su territorio que desde 2004, ubico al departamento como el principal productor a nivel del país, con un crecimiento constante durante los años siguientes, hasta alcanzar los 510,105 bpd en el 2013; el pico más alto de producción en su historia, lo que representó el 50,52% de la producción total del país (ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos), 2013a). De manera la producción minero energetica representó el 69,9% del PIB departamental en el 2013 (Gobernación del

Meta , 2015) y los ingresos por concepto de regalías un componen sustancial de sus finanzas. La ANH (2013b), muestra de ello es que en 2011 por este concepto el departamento del Meta recibió un total de \$1.339.365 millones de pesos, siendo la última vigencia del antiguo sistema de regalías.

La Constitución de 1991 incorporo el modelo de regalías, el cual se basaba en las premisas de la descentralización de la administración pública y la autonomía administrativa. En el modelo instaurado los recursos de compensación girados a los entes productores, eran proporcionales al nivel de producción. Este modelo de distribución favoreció al departamento del Meta al permitirle contar con más recursos económicos y asumir un papel más relevante dentro del contexto de la economía del país, luego de permanecer por décadas en atraso al ser un territorio de provincia, afectando sus posibilidades de crecimiento y desarrollo económico y social. Este esquema de distribución se convirtió en una fuente importante de recursos que permitieron fortalecer los principales proyectos de desarrollo y alcanzar importantes metas de orden social (Gutierrez, 2012).

El modelo de regalías planteado por la constitución del 91, la distribución de regalías, se concentraron en zonas específicas del país, los beneficios de la explotación de hidrocarburos se hicieron visibles de manera limitada en una pequeña porción del territorio, generando la concentración del 80% de las regalías en entidades con el 17% de la población del país. Para el caso particular del departamento del Meta con el 2% de la población del país, en 2009 concentraba el 12% del total de las regalías (MHCP (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), 2010); lo que sumado a los reportes de numerosos escándalos por parte de los entes de control del país, en torno al mal manejo de los recursos de regalías, presionaron un cambio sustancial en la administración de estos

recursos; respuesta que se concretó en el desmonte del antiguo régimen de regalías, el cual fue remplazado en el que se diera una mejor distribución de estos recursos bajo objetivos de ahorro, equidad, competitividad y buen gobierno (Universidad Nacional de Colombia (UN), 2013)

La aprobación en 2012 del Sistema General de Regalías (SGR) represento un cambio sustancial en el uso y gobierno de los recursos, planteando además un desafío para las entidades productoras entre ellas el departamento del Meta, que vio afectados sus ingresos, estrechado su presupuestos y debió enfrentar el desafío que generó la obligación de ceñirse a una serie de cambios frente a la nueva distribución, asignación y destinación de los recursos producto de la compensación por la explotación de hidrocarburos. El nuevo modelo de administración y gestión de los recursos de regalías restringió la autonomía al fijar nuevos lineamientos respecto de los posibles destinos del recurso y en la forma de aprobación, generado distorsiones, como la incertidumbre en la planeación y planificación, desfinanciación de proyectos de valor social, limitando el acceso a los recursos dado que la administración se entregó a sistemas colegiados OCADs en el cual las decisiones integraron a las diferentes esferas del poder (Gutierrez, 2012).

Por ello desde la perspectiva de la gestión organizacional de instituciones públicas se hizo necesario profundizar en temas complejos como la reorganización o modificación de procesos que afectan la realidad de la misma organización y de sus clientes, que, para este caso lo constituyen los territorios y sus habitantes. A estos últimos, se les debe brindar bienestar, dado que el objetivo central de cualquier entidad pública es garantizar mejores condiciones para la población y su respectivo entorno. Desde esta perspectiva los resultados de este trabajo permitieron evaluar las indecencias del nuevo sistema de

distribución de las regalías SGR, en el departamento del Meta desde el aspecto de la gestión organizacional y financiera; sumada a la capacidad proyectada del ente para enfrentar los desafíos de la decisión que afecta de manera sustancial sus proyecciones y la planeación del desarrollo en los próximos años.

Pregunta de investigación

¿Cuáles son las incidencias financieras y organizacionales que generó la aplicación de la ley 1530 de 2012 en las entidades territoriales del Meta en el periodo 2012-2015?

1 Antecedentes, problemática y contexto

La producción y exportación de hidrocarburos en los últimos años, se ha convertido en la principal fuente de divisas para la economía colombiana, por ser el petróleo el principal producto de exportación y generador de renta externa para el país, el cual alcanzó en el 2012 una cifra de 40.265 millones de dólares, representando el 67% del total de las exportaciones, por encima de productos históricamente líderes como el café, que para el mismo periodo registró un valor de 1.965 millones de dólares en exportaciones y apenas representó el 3.3% del total de las exportaciones del país (Unidad Administrativa Especial; Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales., 2013).

De otra parte, la retribución por la explotación del recurso (regalías) es una de las fuentes más importantes de rentas de los entes territoriales para la consecución de sus objetivos de desarrollo, cifra cercana a los 50 billones de pesos en el acumulado 1994 – 2011 de regalías directas a municipios y departamentos productores (DNP - Departamento Nacional de Planeación , 2013).

La generación y gestión de los recursos de regalías se ha regulado desde sus inicios a través de un proceso de evolución legislativa, cuyo principal desarrollo lo constituye la Constitución de 1991. En ésta, se definió que las regalías son “la contraprestación económica que las empresas realizan por la explotación de recursos naturales no renovables extraídos del subsuelo” y cuya propiedad es de la nación (Const., 1991). Esto permitió definir inicialmente la relación entre el Estado y las empresas de explotación, al concesionar partes del territorio para la explotación de hidrocarburos y participar en sus utilidades.

Este desarrollo legislativo coincidió con el momento de crecimiento de la industria de hidrocarburos de una forma realmente significativa, con un aumento sostenido de la producción y el hallazgo de nuevos pozos petroleros ampliando su participación dentro del PIB nacional, ubicándose como el rubro de mayor aporte a las arcas del Estado. Proceso que exigió la generación de una estructura organizacional de administración más compleja, puesto que el avance en la legislación profundizó en la interpretación del concepto de regalías al involucrar como actividades generadoras de regalías al transporte de los combustibles fósiles a través de oleoductos y gasoductos, el almacenamiento de los mismos y la exportación desde los puertos marítimos (Perez, 2014).

La formación de la industria, desde finales a finales del siglo XIX y durante todo el siglo XX se vio enfrenta a grandes retos, durante este periodo el país presento deficiencias marcadas en infraestructura de transporte, generando enormes dificultades y altos costos para la exploración y explotación; sumado a la incertidumbre jurídica por la falta de legislación al respecto, la inestabilidad política, el desinterés económico y posteriormente el conflicto armado, en el cual la industria petrolera y su infraestructura se declaró objetivo militar por parte de grupos armados de izquierda, enfrentando repetidos ataques hasta la actualidad.

En 1905, se otorgó la primera concesión para explotación de yacimientos de petróleo en las áreas de Carare y Opón, Santander y más tarde en el departamento de Norte de Santander, este constituyó el primer campo petrolero en ser instalado en el país, bajo la autorización conferida por el gobierno de la época a multinacionales extranjeras que explotaron sin mayores inconvenientes hasta los años 40, cuando se creó la compañía

colombiana de petróleos “Ecopetrol”, con el objetivo de que asumiera el manejo de la industria en el país.

Durante los años siguientes se fortaleció el marco legal buscando favorecer el desarrollo de la industria y creara un sistema para la contratación petrolera, bajo la premisa del derecho del estado sobre los recursos y permitiendo la figura de la concesión, lo que incentivo la inversión extranjera en el sector, de acuerdo al modelo el Estado participaba entre un 7.5% y un 14% del total de la producción neta con destino comercial. Con la entrada en vigencia de los modelos de asociación en 1974, donde la explotación estaba directamente a cargo de Ecopetrol, con el apoyo de un tercero el valor de la participación del estado aumento al 20% del total de la producción con destino comercial, lo cual fue ratificado por la ley 141 de 1994 (Ley de regalías).

El modelo de asociación fue ajustado lo que trajo consigo el incremento en el interés de las empresas, permitido el incremento del número de contratos firmados, y los hallazgos e incrementos de pozos de producción, entre los que se destacan Caño Limón en 1983, y el de Cusiana Cupiagua en 1991. A partir del 2002, la exploración y explotación de petróleo aumento, la inversión creció y los resultados no se hicieron esperar. Ecopetrol realizó ajustes en su estructura organizacional y financiera, y se inició un proceso de crecimiento sin precedentes en el sector, la industria petrolera vivió una bonanza que exigió del estado el diseño de modelos eficientes de administración. Al cierre del tercer trimestre del 2013 el país produjo 1.095.000 barriles por día, con precios internacionales superiores a los US\$ 90, siendo hasta la fecha el pico histórico más alto en cuanto producción, precios y generación de regalías petroleras (ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos), 2013a) Sin embargo, la administración de los recursos producto de la bonanza petrolera ha sido

permanentemente cuestionada. La falta de capacidad de gestión del Estado desde sus diferentes niveles fue señalada tanto por las comunidades como por los entes de control, reduciendo su credibilidad y socavando la legitimidad en la toma de decisiones políticas para gestionar sus obligaciones sociales. Todo esto, a pesar de los procesos de modernización en la gestión organizacional del Estado.

2 Justificación

La justificación se sustenta en la necesidad de profundizar en temas complejos que afectan la realidad de los territorios, su organización y el bienestar de la población que los habita, dado que el objetivo central de cualquier rama del conocimiento es garantizar mejores escenarios para la población humana y su entorno. El análisis producto de este trabajo permitirá evaluar los resultados generados a partir del cambio en el sistema de distribución de las regalías en Colombia en 2011 y sus indecencias específicas en el departamento del Meta y determinar la capacidad de gestión organizacional de los entes para enfrentar los desafíos de una decisión que afecta sus proyecciones y planeación.

2.1 Fundamentación

Tanto el modelo de distribución de regalías de la ley 141 de 1994, como el modelo actual del SGR, constituyen estructuras organizativas, diseñadas en su momento para avanzar en los resultados de la gestión de la organización pública, buscar mejores resultados frente a la eficiencia y eficacia del gobierno en la administración del Estado, sus recursos y en dotación de bienes y servicios para la población. Analizar su funcionamiento, establecer los cambios tanto en su fundamentación teórica, como en su estructura funcional y determinar su avance corresponde a la gestión de organizaciones como rama de la ciencia administrativa.

3 Objetivos

3.1 Objetivo general

Analizar la incidencia del sistema general de regalías ley 1530 de 2012 en la estructura organizacional y financiera del departamento del Meta en el periodo 2012–2015.

3.2 Objetivos específicos

- Describir las principales diferencias entre el modelo de distribución de regalías actual (ley 1530 de 2011) y el anterior (ley 141 del 94).
- Determinar el grado de incidencia del Sistema General de Regalías en la estructura organizacional y de gestión del departamento del Meta.
- Identificar el efecto del cambio de modelo de distribución y administración de regalías en las finanzas públicas del departamento del Meta.

4 Metodología

En este trabajo se evaluó la incidencia en la gestión organizacional del Meta para 2012–2015 ante los cambios en la estructura organizacional y de administración de los recursos de regalías por la aplicación de la ley 1530 de 2012 (Sistema General de Regalías). Para ello, se realizó un análisis temporal de las regalías como componente en la estructura financiera departamental, permitiendo determinar el grado de afectación por la modificación de la norma, el nivel de dependencia, capacidad de ejecución de acuerdo a la planeación, las modificaciones a la inversión y el peso del endeudamiento sobre el presupuesto futuro, entre otros aspectos.

En el cumplimiento de los objetivos se compiló, organizó y analizó la información, tanto de fuentes primarias como secundarias, buscando evaluar los cambios dentro de la estructura organizacional de administración y gestión de los recursos de regalías en el ente territorial, además de la afectación o modificación de los volúmenes de recursos y su incidencia dentro del ejercicio administrativo. Este proceso de análisis se hizo basado en los conceptos teóricos de descentralización administrativa del sector público y buen gobierno.

Adicionalmente, se aplicó una entrevista dirigida a autoridades del orden departamental, actores principales quienes debieron afrontar el cambio y sus consecuencias; por lo cual se les indago sobre los principales cambios introducidos en el modelo de administración y ejecución de los recursos de regalías, los pro y contras del SGR y las principales afectaciones en el escenario de la realidad del nuevo modelo, en la gestión de la organización del departamento tanto en temas presupuestarios como de autonomía administrativa.

El proceso de investigación tuvo cinco etapas: i) levantamiento de información, ii) análisis y diagnóstico, iii) profundización, iv) elaboración de propuesta y v) definición de resultados.

5 Marco Referencial

5.1 Marco teórico

5.1.1 Nueva Gestión Pública. Los países latinoamericanos, entre ellos Colombia, en las últimas tres décadas han debido asumir reformas organizacionales a fin de avanzar en la modernización del Estado y su estructura organizacional para alcanzar mejores estándares de calidad, eficiencia y eficacia en su gestión, y confirmar su compromiso de buenas prácticas en la administración, las cuales son reclamadas por las estructuras internacionales de gobierno (entidades multilaterales, organismos de cooperación, entre otros). La adopción de modelos y principios de gobiernos corporativos, mediante leyes, reglamentos e iniciativas propias del sector privado, buscan reducir los riesgos económicos del Estado y de sus empresas públicas y proporcionar mejores beneficios, dado que una buena gestión garantiza procesos exitosos, que se traducen en beneficios económicos y sociales, que inciden directamente en las comunidades a las que se sirve.

Beneficios como el aumento del empleo, el fortalecimiento del ingreso, la estabilidad económica, social y política, el aumento de la inversión privada, de la confianza inversionista, la reducción de costos de crédito; además en el largo plazo la generación de una menor demanda de la asistencia estatal, menor dependencia de las intervenciones regulatorias del estado y un mayor desarrollo multidimensional de la población, lo que constituiría el trabajo eficaz del estado como organización que sirve a los intereses y objetivos que sustenta su legitimidad (Ramio, 2001). Bajo la teoría del buen gobierno, era necesario realizar cambios en el manejo y administración de los recursos de las regalías,

dados la magnitud de éstas, buscando concretar escenarios potenciales de crecimiento económico y bienestar social en todo el territorio colombiano.

Dichos cambios se han orientado a la adopción de las nuevas corrientes y modelos de la gestión organizacional de entidades públicas (también conocido como Nueva Gestión Pública), como salida a la baja efectividad de otros modelos de administración, principalmente el modelo continental europeo.¹ Estos nuevos modelos propios de la tradición administrativa anglosajona buscan innovar en la gestión y liberar la administración pública contemporánea de encrucijadas como los problemas de legitimidad y credibilidad social del Estado y su función pública.

Así, el Estado colombiano ha ido implementando gradualmente los nuevos conceptos de gestión pública organizacional en su acción administrativa. A la luz de este trabajo, se analizan dos conceptos de la nueva gestión pública aplicada por el Estado colombiano. El primero, la descentralización como hito producto de la transformación de la administración del Estado a partir de la Constitución de 1991. El segundo es el “buen gobierno”, como base de las políticas administrativas y reformas organizacionales desde el 2010 y sobre la cual se justificó la modificación al sistema de regalías en el país implementado a partir del 2012, objeto central de este estudio.

La discusión conceptual parte de entender que las organizaciones públicas son concebidas como estructuras proveedoras de bienes y servicios multidimensionales enfocados a la calidad de vida y el bienestar colectivo de la población dentro del su

¹ Para Conde (2001), el modelo continental corresponde al modelo de administración pública propio de la mayoría de los países de la Europa continental de tradición napoleónica. En este modelo se considera distintos la gestión pública y la privada. En el modelo europeo, las reformas se dan tendientes a aumentar o reforzar la legitimidad del Estado a través de su mayor intervención a través de acciones renovadas. Esto lo diferencia del papel que debe cumplir el Estado bajo la perspectiva liberal, sustento del modelo anglosajón, en el cual el Estado busca reducir su papel intervencionista en la realidad económica y social.

territorio, el cual se logra al atender las necesidades de la sociedad, acción que requiere de estrategias de gestión pública organizacional, desde sus diferentes estructuras territoriales de poder y de acuerdo a los diferentes tipos de recursos que se administra, entre ellos, las regalías producto de la explotación de recursos no renovables, cuya relevancia dentro de sus ingresos es relativamente alta.

En la gestión moderna, la búsqueda de estructuras organizacionales con factores altos de eficiencia y legitimidad entendida como el grado de reconocimiento por parte de los ciudadanos, es una constante, ante la insatisfacción que posee la opinión pública y las sociedades en general, frente a los ejercicios llevados a cabo por las organizaciones del Estado, principalmente en Colombia, como en los países latinoamericanos, en sus diferentes escenarios; el descrédito ante la indebida administración de los recursos públicos, la pérdida del objetivo primario que es el ciudadano (cliente) y su bienestar y la distancia provocada por la baja calidad en el servicio, ha provocado una percepción generalizada de que el actuar de las organizaciones públicas, se enmarca en ineficiencia, corrupción y mal servicio como elementos característicos de la gestión de este tipo de organizaciones, las cuales se esfuerzan para legitimar sus acciones, a través de cambios hacia modelos de administración y gestión exitosos en el sector privado (Bonney, 2005).

Es claro, que el cuestionamiento sobre el Estado como organización de gestión, no se centra en su existencia misma, si no en su capacidad de gobierno; en ser capaz de solucionar de manera efectiva los problemas, desafíos y necesidades de sus habitantes visto de manera plural como sociedad. La principal crítica se hace en referencia a la eficiencia y eficacia de la administración pública como la suma de decisiones a través de lo cual debe atender de manera adecuada, oportuna y con limitación en los recursos, las necesidades y

requerimientos crecientes de la sociedad participativa, crítica y demandante. La gestión pública debe constituir entonces el factor que promocióne el desarrollo económico y social de la nación (García, 2007).

Dentro de los modelos de gestión pública organizacional, los modelos de gestión anglosajones han sido una de las mayores invenciones en Latinoamérica, “el paso del estado benefactor al regulador, modifíco los fines, instrumentos y políticas públicas aplicadas por los gobiernos” (Sanchez, 2001). Bajo la influencia del “gerencialismo privado” se abrió paso al llamado movimiento de la Nueva Gestión Pública (en inglés, *New Public Management*), la cual restó vigor al concepto clásico de Estado y permitió un mayor empoderamiento de los ciudadanos y su participación en su construcción. Este modelo resalta las cualidades gerenciales y de liderazgo en la administración al privilegiar la capacidad de gestión; es decir, los resultados y la eficacia por encima de la estructura burocrática, la eficiencia y el apego a la legalidad como instrumento de legitimación del estado. Este modelo además propende por el acercamiento del Estado a la sociedad a través de la participación y la descentralización como mecanismos de control social, participación en el ejercicio del gobierno. Para ello, se fomenta la constitución de organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, cooperativas, empresas y voluntariados, que permitan realizar procesos de veeduría, pero que también puedan desempeñar actividades estatales por encargo o contratación (suministro de bienes y servicios públicos).

Igualmente, la nueva gestión pública incluye otros enfoques de gestión tales como la teoría de la elección pública, costos de transacción, el neo Taylorismo, teoría de agencia, y buen gobierno. Este último concepto de gestión busca reducir los costos del Estado y al mismo tiempo que sea más eficiente (Gore, 1993). Para ello, se basan en una mayor

participación de iniciativa privada en la dotación de bienes y servicios públicos, bajo premisas de competitividad. Enmarcado dentro de un sistema organizacional del estado de optimización de costos, que reduzca la burocracia y sus normas de actuación, simplifique las estructuras jerárquicas, perfeccione los mecanismos de motivación asociados a los sistemas de control de parte de la ciudadanía y genere herramientas de control vinculadas al ejercicio de responsabilidades frente a los ciudadanos. Implementando procesos de rendición de cuentas que propicien la transparencia en la administración y el buen gobierno.

La idea central de la nueva gestión administrativa es encontrar mejores respuestas a las diferentes circunstancias y desafíos de cómo estructurar, gestionar y controlar, individual o colectivamente los sistemas burocráticos dotacionales de bienes y servicios públicos del Estado (García, 2007). Se persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración pública que logre satisfacer las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible. Esto favorecería la introducción de mecanismos de competencia que permitan a los usuarios mejores alternativas de elección promoviendo el desarrollo de servicios de mayor calidad dentro de un sistema de control transparente en su ejercicio y resultados, permitiendo la evolución positiva del sistema de elección con libertad, favoreciendo la participación ciudadana en el gobierno.

La descentralización como uno de los principios de reinención del Estado constituye un modelo práctico, a través del cual se faculta con mayor grado de autoridad en la toma de decisiones a los funcionarios en niveles más bajos de la organización. Esto significa delegar autoridad, transferir poder, recursos, decisiones y capacidades de la organización central a las organizaciones locales o de segundo orden. Lo anterior fomenta la autonomía

a nivel local en términos de políticas socioeconómicas. En la nueva gestión pública se trata de acercar las decisiones a los niveles más próximos a los ciudadanos; reducir las jerarquías burocráticas y fomentar la participación y el trabajo de equipo (Giménez, 1996).

Entre las modificaciones en el diseño organizativo del Estado, la descentralización es fundamental dado que constituye la figura bajo la cual se recoge el traslado de atribuciones a un ente con reconocimiento legal propio, lo que supone una ruptura a la rigidez del sistema común y al derecho administrativo clásico (García, 2007). Esta transferencia de poder y competencias de un ente a otro permite autonomía en la gestión de los recursos y la generación de bienes y servicios públicos dentro de un modelo por resultados. El verdadero éxito de la descentralización consiste en crear un sistema de gestión que facilite la descentralización administrativa en la gestión de las responsabilidades dentro de un sistema integrado de gestión (Jenkys, 1993).

Por otro lado, la descentralización delimita además la relación entre política y gestión permitiendo diferenciar de forma clara las responsabilidades políticas de las de gestión. Buscando simplificar las organizaciones públicas, caracterizadas por sus estructuras organizacionales gigantescas, logrando así mayor agilidad en la solución de necesidades del ciudadano a través del proceso de acercamiento y aproximación a los mismos. Esta proximidad también consiste en llevar los centros de decisión a los lugares donde se originan las problemáticas.

El modelo de gestión descentralizada dentro de la nueva gestión pública busca eliminar las jerarquías escalonadas y jefaturas intermedias, creando sistemas aplanados dentro de las organizaciones públicas, permitiendo mejorar la gestión interna, dado que los tramites deberían verse acortados y los tiempos necesarios para cada proceso se deberían reducir

ostensiblemente. Asimismo, favorece el mayor desarrollo de políticas públicas y privadas beneficiando así a la sociedad, promoviendo la transparencia, la ética y la responsabilidad, lo que incrementa además la rentabilidad de las organizaciones públicas y del territorio. Además, la descentralización administrativa como elemento de gestión de las organizaciones públicas permite la autonomía de la administración de recursos e imposición de tributos para el cumplimiento de funciones, así como la presentación de servicios públicos, construcción de obras y organización del territorio para el crecimiento y desarrollo local.

Ahora bien, la teoría del “buen gobierno” en comparación con la descentralización encierra el carácter político de gestión pública o gestión de los asuntos públicos, empleando la palabra gobierno para señalar principalmente a las instituciones del Estado. Este modelo se destaca por la capacidad de adoptar decisiones y hacer que su cumplimiento sea un imperativo y garantice los procesos oficiales e institucionales desde criterios más operativos. El buen gobierno incorpora como estructura de acción los procesos oficiales e institucionales que intervienen en el plano del Estado Nación para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva (Stoker, 1998).

El buen gobierno busca materializar un cambio en el ejercicio del gobierno, como acción eficiente de administrar y regular el Estado, que se configura en una nueva forma de hacer los procesos dentro de la organización, un nuevo método conforme al sistema por el cual se gobierna la sociedad, como lo observa Rosenau (2000), quien justifica la intervención para el alcance de los objetivos del estado frente a sus habitantes.

Así esta teoría plantea en última instancia la necesidad de generar las condiciones propias para un gobierno ordenado y una acción colectiva. Los resultados esperados son

los mismos perseguidos por las teorías que componen la nueva gestión de las organizaciones públicas, en cuanto al objetivo principal de su gestión. En aspectos como es, la conducción general de la economía y el desarrollo multidimensional y equitativo de la sociedad, pero esto a través de un adecuado desempeño gubernamental en la generación de soluciones a las demandas de la sociedad desde un modelo de eficiencia administrativa y gerencial que apoye del desarrollo multidimensional de la sociedad. Desde la concepción estadounidense del buen gobierno también se asocia de manera clara la transparencia, entendida como la responsabilidad del gobierno frente a la sociedad, las necesidades frente a las soluciones.

El postulado básico acerca del buen gobierno, permite encontrar que en la práctica este planteamiento como estilo de gobierno, elimina los límites que distinguen a los sectores públicos del privado. "El buen gobierno apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde lo externo, sino que sea resultado de la interacción de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen unos en otros" (Kooiman & Vlied, 1993)

Desde los postulados del buen gobierno, se dota de mejores herramientas y recursos a las organizaciones públicas para la prestación de servicios o bienes sociales, ya sea de forma directa o a través de la contratación de un agente. Sin perder el objetivo principal de alcanzar una mayor eficiencia en la producción de servicios públicos y la reducción de gastos desde una disminución en la intervención del Estado, puesto que el modelo no se basa en el ejercicio del poder del gobierno sino en formas novedosas de dirigir y guiar, a través de redes de acción.

En este modelo, el aumento de la participación de los sectores privados en la prestación de servicios y la adopción de decisiones estratégicas, es uno de los principales reparos en la discusión filosófica, puesto que el mercado y los particulares asumen responsabilidades que, en los Estados actuales, son exclusivas del gobierno.

Desde esta óptica el nuevo modelo en la gestión de las regalías se enmarca en el paradigma de la nueva gestión pública, bajo los postulados del buen gobierno, buscando eliminar los vicios de los viejos modelos y alcanzar una gestión organizacional que generen para el total de los territorios del Estado, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos y en la provisión de bienes y servicios a sus habitantes.

5.2 Marco legal

Constitución Política de 1886, establece el principio de propiedad del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables. Sobre este principio se establece el pago de la compensación económica (regalías) por la explotación de los recursos a mano de terceros. El estatuto petrolero, aprobado mediante la Ley 120 de 1919 brindo parámetros sobre las regalías y dividió el territorio en tres regiones para el pago de impuestos por la explotación, teniendo como referente la distancia al mar.

La Ley 37 de 1931 modifico de acuerdo a las distancias de los yacimientos con la costa marina, los niveles y porcentajes de las regalías, beneficios ampliados por el Decreto 10 de 1950 en dos puntos porcentuales y se dividió el territorio en dos zonas de referencia para el pago de regalías, la oriental y la occidental, teniendo como limite la cima de Cordillera Oriental.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 332, reitero la propiedad del subsuelo y de los recursos allí depositados , por cuya explotación se debe pagar regalías, a las cuales tiene derecho principalmente los entes territoriales donde se realice la explotación, (departamentos y municipios) además de los municipios y distritos portuarios y ordenó la creación de un fondo de regalías.

La Ley 141 de 1994, ratificó los contratos de asociación para la explotación y mantuvo en 20% el valor de las regalías, permitió la creación del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y la Comisión Nacional de Regalías, estableció las reglas de liquidación, distribución y utilización de estas. Esta ley fue el marco general de regalías entre 1994 y el 2011.

El Decreto 1747 de 1995 estableció metas en cuanto a la distribución y uso de las regalías en la gestión de los entes territoriales: 1% (máximo) en mortalidad infantil, 100% en cobertura básica de salud, 90% en la cobertura de educación básica, y 70% en la de agua potable y alcantarillado.

La Ley 685 de 2001 (nuevo Código de Minas), en su artículo 228 estableció en relación con el monto de las regalías y el sistema para liquidarlas y reajustarlas, que: “Serán los vigentes a la época del contrato de concesión y se aplicarán durante toda su vigencia”.

La Ley 756 de 2002 modificó la Ley 141 de 1994, se dictaron nuevos criterios en la distribución de los recursos de regalías, entre el FNR, municipios y departamentos productores y municipios portuarios;

El decreto 144 de 2003, se ordenó la liquidación de la Comisión Nacional de Regalías y las funciones de control y vigilancia de los recursos de regalías fueron asumidas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El decreto 460 de 2007, amplió las disposiciones frente a la función del DNP en la gestión de los recursos de regalías; por su parte la ley 1283 introdujo una nueva modificación en los porcentajes de distribución de la destinación de los recursos de regalías en los entes locales, así el 90% se destinara a inversiones prioritarias contempladas en el plan de desarrollo departamental o de los municipios sin regalías directas. De estos recursos se destinara por lo menos el 1% Proyectos de inversión en nutrición y seguridad alimentaria. Un 10% del total se destinara a gastos de interventoría técnica de los proyectos que se ejecuten con estos recursos.

El nuevo y actual Sistema General de Regalías se creó en el 2011, a partir del acto legislativo 005 del 18 de julio, el cual los artículos 360 y 361 de la Constitución y por medio del cual se dictaron otras disposiciones respecto del régimen de regalías y compensaciones. El decreto 4923 de 2011 garantiza la operación del SGR, mientras que el decreto 4960 de 2011 expide el presupuesto del SGR para la vigencia 2012, y el decreto 4972 de 2011 define los procedimientos y plazos para la liquidación del Fondo Nacional de Regalías. Bajo la ley 1530 de 2012, se da la estructura y organización del SGR; el decreto 1075 de mayo de 2012 reglamenta la organización, los órganos colegiados de administración OCADS y las secretarías técnicas; El decreto 0051 de enero de 2012 establece el procedimiento para la distribución de los rendimientos financieros generados por la regalías y compensaciones.

6 SGR, incidencia en el Meta

A partir del proceso de análisis de la información se presenta a continuación los resultados de la investigación buscando responder a los objetivos planteados al inicio del trabajo. De esta manera el presente capítulo desarrolla los resultados en tres momentos articulados de manera lógica en relación a la evolución cronológica en que se desarrolla el diseño y aplicación del SGR y sus posteriores incidencias en la gestión organizacional y financiera del departamento del Meta.

6.1 Análisis comparativo del actual régimen de regalías frente al modelo anterior.

Dentro de los cambios propuestos por el Estado en los últimos años, el cambio en el modelo de distribución de regalías puede considerarse como uno de los más drásticos dentro del sistema de gestión organizacional y estructura de funcionamiento del sector público. Se pasó de una simple repartición de los recursos desde la caja de la nación a un sistema distributivo complejo, en el cual se aplica una nueva fórmula de distribución, para la repartición de los recursos a todos los entes territoriales del país; ya no solamente los entes territoriales en donde se realizó la explotación.

De otra parte la aprobación de los proyectos de inversión de los recursos de regalías está sujeta a la aprobación de un ente colegiado en la que participan representantes de los diferentes niveles administrativos del país. Al manejarse procesos definidos en forma extensa, es posible lograr mayores grados de transparencia, lo cual puede verse desde la visión moderna como un avance en la gestión pública.

Desde el marco del buen gobierno, el cambio suscitado estaría generando condiciones para un gobierno del sistema más ordenado, metódico y transparente, en la que los problemas del Estado se resuelven de manera colectiva y con eficiencia. De ese modo, se avanza hacia un nuevo modelo de gestión organizacional acorde con la nueva visión de la administración pública occidental, en la cual los gobiernos en sus Estados se ajustan creando un marco general que permita asumir ejercicios de gobierno en escenarios cambiantes. Esto se alcanzaría, a pesar de existir la posibilidad de disminuir la nitidez entre los límites de poder en cada instancia del gobierno (entidades territoriales y gobierno central), todo esto en pro de solucionar problemas económicos y sociales de la población y garantizar el bienestar y disfrute de mejores bienes y servicios públicos.

En aras de profundizar en los cambios generados en el SGR y sustentar las afirmaciones anteriores, se realizará a continuación la presentación de los dos modelos de distribución de regalías aplicados bajo el marco de la Constitución de 1991.

6.2 Antiguo modelo de regalías (ley 141 de 1994)

Las reformas tendientes a lograr la descentralización administrativa del Estado colombiano que iniciaron a finales de la década de 1980 y que se fortalecieron con la constitución de 1991, buscaban no solamente acercar el Estado a los ciudadanos sino también fortalecer la generación rentas propias y contribuir al desarrollo de las regiones, (Barberena, 2010). Las entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas), alcanzaron grados de autonomía en su gestión de acuerdo a sus intereses, prioridades y visión desde sus territorios de acuerdo a los lineamientos que dicta Constitución y la ley.

Dentro de esta autonomía, todas las entidades territoriales tienen libertad en la administración de sus finanzas a partir de la elaboración de sus presupuestos de acuerdo a la ley (Congreso de Colombia , 1996). Así, el presupuesto se considera un instrumento para la gestión a partir de la planificación económica, la cual busca, además del desarrollo y bienestar de las poblaciones dentro de su territorio, cumplir con las funciones redistributivas de la riqueza y coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos del gobierno central en cuanto a la estabilidad y el equilibrio fiscal. Todo presupuesto debe estar conformado por un presupuesto de ingresos, uno de gastos y las disposiciones generales.

Para la elaboración del presupuesto de ingresos, se realiza una proyección de los recursos que la entidad territorial recibiría para la vigencia usando la información del comportamiento de dichos ingresos en vigencias anteriores. Por otro lado, el presupuesto de gastos calcula el total de gastos (funcionamiento, inversión y servicio a la deuda).

El tercer componente del presupuesto corresponde a las normas complementarias tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto. (Auditoría General de Colombia, 2012). En el caso de los ingresos no tributarios, estos se componen de varias fuentes: aportes y participaciones. Estas corresponden al porcentaje asignado por el Sistema General de Participaciones (SGP, ley 715 de 2001) y las compensaciones económicas a las que tienen derecho las entidades territoriales (departamentos y municipios) en cuyos territorios se adelanta la explotación de recursos naturales no renovables, al igual que a los puertos fluviales y marítimos por donde se transportan los mismos. (Congreso de Colombia, 1991). El anterior recurso, es denominado regalía.

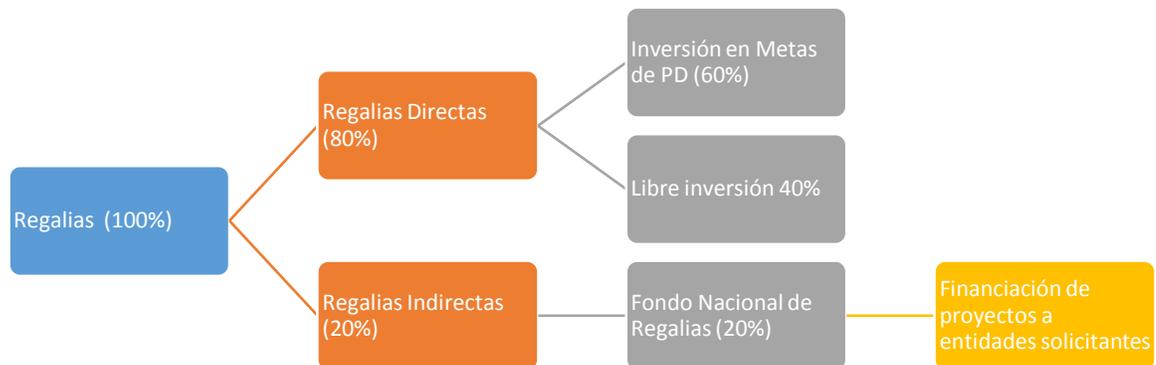
Las regalías en el anterior modelo tenían un régimen especial (ver Gráfico 1 para su distribución). Bajo el marco de la ley 141 de 1994, se constituyó en su momento el Fondo

Nacional de Regalías (FNR), organismo que se encargaba de la distribución y a qué se destinaban estos recursos. La ley disponía que las entidades territoriales productoras recibieran un 80% de acuerdo a los volúmenes de producción (esto por los impactos negativos de la explotación y transporte) y el 20% restante fuera administrado por el FNR, el cual asignaba estos recursos a todas las entidades territoriales (productoras o no) que presentaran proyectos de inversión considerados relevantes por el FNR (Congreso de la República, 1994)

Luego de ser girado ese 80% de las regalías directamente a las entidades territoriales productoras, la administración de los recursos era directa y poseía cierto grado de manejo discrecional. Bajo los términos normativos, los recursos recibidos por la entidad tenían una partida obligatoria del 60%, para la atención y mejoramiento de cuatro indicadores: salud, educación, mortalidad infantil y saneamiento básico (agua potable y alcantarillado). Del 40% restante, un 30% era de libre destinación, preferiblemente para la ampliación en la cobertura de servicios públicos domiciliarios e infraestructura social del Plan de Nacional de Desarrollo, 5% era para gastos de funcionamiento u operación y el restante 5% era dirigido a interventorías técnicas (Congreso de Colombia, 2002). Áreas como saneamiento básico y ambiental, inversión en salud y equipamiento social eran las principales destinaciones a las cuales se le dedicaba entre el 75 y 90% de los recursos durante el periodo 2002 - 2011 (Universidad de los Andes, 2012).

Se destaca que una vez aplicada la reforma en el sistema de regalías, no se modificó la estructura del sistema, esta mantuvo las metodologías de asignación de recursos, ampliándose los espacios de elección de proyectos de inversión a financiar con estos recursos, como se observa en el grafico 1.

Gráfico 1. Diagrama de distribución régimen de regalías (ley 141 de 1994)



Fuente: DNP (2009). Elaboración propia.

6.3 Transición al nuevo modelo de regalías

La reforma del SGR se cimiento en buscar dar una mayor equidad en la distribución de las regalías. La fórmula de distribución de 1994 ocasionaba una concentración del 80% de las regalías en el 17% de la población (MHCP (Ministerio de Hacienda y Credito Publico), 2010) De modo que se generó una nueva fórmula lógica, incorporando nuevos fondos administradores de los recursos, promoviendo un mayor acceso a las entidades no productoras. Sin embargo, el nuevo modelo mantuvo la metodología de asignación de recursos para las entidades productoras o participantes en el transporte. Con el nuevo SGR es posible garantizar el acceso a los recursos de regalías a todas las entidades territoriales del país de forma automática, dado que al 100% de los municipios y departamentos del país participan de la asignación presupuestal de estos dineros (Banco de la República, 2014).

Teniendo como sustento la necesidad de avanzar en procesos de inversión más transparentes, donde primara el buen uso de los recursos públicos como obligación de la gestión organizacional pública, de una distribución de manera equitativa en todas entidades territoriales del país, dado que los recursos pertenecen como el territorio al Estado Colombiano y al total de sus habitantes, se buscó la democratización del beneficio de las regalías a través del nuevo sistema. Una vez aprobado el acto legislativo 005, el DNP dispuso la mayor parte de sus recursos a lograr la implementación, funcionamiento y monitoreo del nuevo SGR (Carranza, 2013).

El periodo de transición lo constituyo la vigencia 2012. Una vez aprobado el acto legislativo y emitido los decretos transitorios que buscaban garantizar el funcionamiento del nuevo SGR, se empezó su implementación. Para ello, se aplicaron una serie de medidas especiales, como la excepcionalidad por una sola vez de la vigencia presupuestal 2012–2013. Y de acuerdo a lo dispuesto por el decreto 4972 de 2022 se inició la liquidación del FNR; se diseñó un proceso paulatino de transición para disminuir las asignaciones directas en cerca del 70% a las entidades productoras en horizonte de tiempo de 4 años, hasta el 2015, como se muestra en el cuadro 1.

Tabla 1. Disminución de Regalías Directas, Sistema de transición

Vigencia	Asignaciones directas	FCR -FDR
2012	50%	50%
2013	35%	65%
2014	25%	75%
2015	20%	80%

Fuente: DNP, SGR proceso de transición

Finalmente, con la creación de una oficina asesora del DNP que socializara la metodología de formulación y registro de proyectos en el Banco de Proyectos del SGR. Este hecho conllevó a la implementación completa del SGR. Se resalta que el periodo de transición representó traumatismos en los procesos de planeación de la vigencia 2012 y generó desequilibrios en las proyecciones de ingresos, además de incertidumbre en la culminación de proyectos ya iniciados, los cuales para su culminación exitosa esperaban ser financiados con recursos de vigencias futuras (Gutierrez, 2012).

6.4 Nuevo Sistema General de Regalías

El nuevo SGR, que constituye el conjunto de ingresos proveniente de la explotación de recursos naturales no renovables, sus asignaciones, órganos administradores, procedimientos y regulaciones, empieza a funcionar mediante la reglamentación del decreto 4923, que fue complementado por medio de la expedición de algunos acuerdos, circulares e instructivos, expedidos y a través de la ley 1530 de 2012, que regula la organización y funcionamiento del sistema. Marco normativo que señala esquema de funcionamiento de los elementos principales que conforman el sistema, tales como la Comisión Rectora y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión-OCAD.

El SGR se basó en cuatro pilares fundamentales: equidad, competitividad, ahorro y buen gobierno (Congreso de Colombia, 2012). En primera instancia, la reforma buscó que las regalías se distribuyeran de manera más equitativa en las regiones, los departamentos y los municipios. En segunda instancia, el nuevo SGR promueve dentro de sus principios, que lo percibido por la explotación de los recursos naturales no renovables son del Estado

y por tanto deben ser invertidos de manera uniforme por las entidades territoriales, es decir que los proyectos de inversión deben tener la capacidad de impactar a más allá de cada entidad particular, razón por la que se crearon tres fondos de carácter regional: Fondo de Compensación Regional-FCR; Fondo de Desarrollo Regional-FDR y el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación-FCTI.

- **Fondo de Compensación regional:** Tiene como objetivo lograr el cumplimiento efectivo del principio de equidad social, de manera que la asignación de recursos se concentre en las regiones más pobres del país. Financia los proyectos de impacto regional o local de desarrollo, de acuerdo a criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, especialmente en las zonas fronterizas y costeras. La duración de este fondo será de 30 años a partir de su creación, con el fin de equiparar un nivel de desarrollo análogo al promedio nacional. (Congreso de Colombia, 2012).
- **Fondo de Desarrollo Regional:** Nace con el propósito de lograr la asociación de los departamentos y municipios mediante macro proyectos que logren integrar a más de una entidad territorial. Busca además mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales. Los proyectos son acordados entre el gobierno nacional y las entidades territoriales en el marco de los esquemas de asociación que se creen (Congreso de Colombia, 2012).
- **Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación:** Tiene como objetivo incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las

regiones, el progreso social, el dinamismo económico, el crecimiento sostenible y una mayor prosperidad para toda la población. Esto se logrará mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general, incluidos proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones (Congreso de Colombia, 2012).

Adicionalmente, con el fin de reducir la volatilidad cambiaria y sus efectos macroeconómicos, la reforma buscó estabilizar la inversión regional a través del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), previendo una bonanza minero energética permitiendo generar un ahorro para los periodos de escases, manteniendo estable el gasto público a través del tiempo y en concordancia con la política fiscal del país. Además, se fortaleció el FONPET con recursos destinados a los fondos pensionales de las entidades territoriales, para el pago de mesadas corrientes.

Dentro de los aspectos más relevantes del nuevo sistema, está la creación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), los cuales son órganos sin personería jurídica que tienen la función de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de los proyectos de inversión pública susceptibles de financiarse con dinero de regalías, los cuales cuentan con secretaría técnica, además tienen la función de designar al ejecutor del proyecto (Congreso de Colombia, 2012).

En ellos se da una integración de los tres niveles de gobierno del Estado: nacional, departamental y municipal, cualquiera de los cuales podrá ejercerla presidencia (SGR-Sistema General de Regalías, 2012). En la actualidad se han creado 4 tipos de OCAD

(nacional, regional, departamental y municipal), los cuales operan bajo el mismo reglamento manteniendo diferencias en su organización logística, como se observa en el grafico 2, y que se describen a continuación:

- **OCAD Regional:** Su labor es aprobar los proyectos de impacto regional que beneficien a más de un departamento, su financiación se establecerá por medio del FDR y del 60% del FC. (Congreso de Colombia, 2012).
- **OCAD Departamental:** Su función principal radica en aprobar los proyectos que se financien con regalías directas en el departamento respectivo (Ley 1530 de 2012, art. 42).
- **OCAD municipal:** Están encargados de aprobar los proyectos susceptibles de financiarse con regalías directas del municipio y decidir sobre los recursos del FCR (Congreso de Colombia, 2012).
- **OCAD Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación:** Tiene la responsabilidad de definir y aprobar los proyectos de ciencia, tecnología e innovación de las entidades territoriales (Congreso de Colombia, 2012).

El OCAD departamental del Meta se instaló por primera vez el 15 de Junio 2012 y fue el primero en sesionar durante los días 19 y 30 de Junio de 2012 (SGR, 2012).

Actualmente el sistema cuenta con 1.089 OCAD del nivel municipal; 32 departamentales y seis regionales en concordancia con el acuerdo 003 expedido por la Comisión Rectora (SGR, 2012).

Gráfico 2. Tipos de OCAD y composición



Fuente: DNP 2016, talleres de capacitación funcionarios de planeación, SGR

Para la elegibilidad de los proyectos de inversión, los OCAD en cualquiera de su orden territorial, se basan en cinco criterios: mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades étnicas minoritarias; contribución a la integración regional y nacional; cumplimiento de las metas sectoriales o territoriales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los planes de desarrollo territoriales; impacto territorial, económico,

social y ambiental y el desarrollo de capacidades en ciencia, tecnología e innovación (Ley 1530 de 2012, art. 23).

Estos proyectos deben garantizar su sostenibilidad en el tiempo, y ahora se presta mayor atención a la viabilidad del proyecto -se incluyen estudios de pre inversión, la ley da un elemento novedoso al permitir que todas las personas naturales o jurídicas presenten proyectos de inversión a la secretaria técnica correspondiente, por lo cual el sistema debe ser riguroso en este aspecto pues una vez emitido el visto bueno de la secretaria, el proyecto se presenta en el tiempo acordado al OCAD y debe cumplir tres fases: en la primera etapa se hace una solicitud formal por parte del ente territorial para programar sesión del OCAD con la finalidad de reunir a los representantes que lo integran, para presentar formalmente el proyecto de inversión, este debe contar con estudios financieros preliminares que sustenten la pertinencia y viabilidad del proyecto.

La segunda etapa consta de la deliberación por medio de la cual los representantes de los tres niveles de gobierno analizan la pertinencia de la inversión, evalúan los rubros comprometidos, periodo de ejecución, asignan un ejecutor, y realizan consideraciones técnicas las cuales pueden o no ser tomadas en cuenta por el proponente. Finalmente, se pasa a la tercera etapa en la cual se vota el proyecto por parte de los tres representantes de los niveles de gobierno, si la propuesta de inversión obtiene como mínimo 2 de 3 votos positivos el proyecto pasa a ser sujeto de inversión (Perez Prieto , 2014).

Los proyectos deben ser presentados bajo la Metodología General Ajustada (MGA) simplificada, la cual ha sido modificada para su perfeccionamiento en lo transcurrido del tiempo desde la implementación del SGR. Los proyectos no pueden financiar gastos recurrentes.

De acuerdo con el antiguo régimen, el DNP estaba encargado de realizar interventorías administrativas y financieras con el fin de vigilar la destinación final de las regalías, esta labor se desarrollaba a través de terceros, firmas privadas que eran contratadas para tal fin. Función que asumió de manera directa en el SGR, junto con la administración del sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación. En caso de presente alguna irregularidad, esta entidad tenía la facultad para suspender temporalmente el desembolso de las mismas. Igualmente, los organismos de control cumplen su función preventiva y sancionatoria frente a las actuaciones, tanto de los funcionarios como del buen uso de los recursos públicos.

Como máxima instancia del sistema fue creada la Comisión Rectora, mediante el decreto ley 4923 de 2011. Esta tiene como objetivo definir la política general y dictar las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del mismo. Se encuentra integrada por representantes de los diferentes niveles de gobierno:

- El Director del DNP, o su delegado, quien la presidirá.
- El Ministro de Minas y Energía, o un viceministro.
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o un viceministro
- Dos gobernadores (un representante por las entidades productoras y otro elegido por la asamblea de gobernadores).
- Dos alcaldes (un representante por las entidades productoras y otro elegido por la asamblea de alcaldes).
- Así mismo, asisten en calidad de invitados especiales permanentes, con voz pero sin voto dos congresistas (un senador y un representante) que pertenezcan a las comisiones quintas constitucionales.

6.5 Incidencia del nuevo Sistema General de Regalías

Para la realización de este análisis se parte de la revisión histórica descriptiva del comportamiento de las variables antes y después del SGR, considerando la incidencia del nuevo sistema en ellas, denotando los principales cambios o afectaciones a fin de cumplir el objetivo de la investigación, a luz del enfoque teórico del buen gobierno.

Desde la visión de la modernización y reestructuración del Estado, la Constitución de 1991, mediante los artículos 356 y 357 asignó nuevos recursos y responsabilidades a los gobiernos de las entidades territoriales, reforzando la descentralización administrativa y la autonomía en la gestión del desarrollo local. Estos recursos aumentarían paulatinamente a lo largo de la década de los noventa y primera década del siglo XXI.

Con la ley 141 de 1994, el departamento del Meta evidenció un crecimiento progresivo de los recursos generados por la explotación de hidrocarburos en su territorio, una actividad que se desarrollaba en pocas entidades territoriales del país y que fortalecía de manera importante las finanzas de un departamento de periferia como lo era hasta entonces; con un atraso marcado frente a otras zonas del país en temas de infraestructura, desarrollo económico y social e inmerso en graves flagelos como el conflicto armado y el narcotráfico (PNUD, 2010). En este escenario los desafíos de la gestión organizacional pública del departamento eran relevantes y para afrontar los retos, el proceso de planeación jugó un papel preponderante a los recursos provenientes de las regalías, dentro de los planes de desarrollo y las proyecciones de planeación de mediano y largo plazo.

Así, desde el 2001 el departamento a través de la gestión administrativa y con la participación en la junta directiva de la CNR logró importantes inversiones en el sector

salud, educación, cultura, y asistencia a la población vulnerable en temas de saneamiento básico, tal como lo reconoció el DNP, al destacar la gestión administrativa en este periodo, (PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2014) se consolidó además el documento estratégico, *plan estratégico Meta 2020 – propósito común de todos los metense*. Dentro de los componentes de este proceso de planeación a largo plazo, las regalías eran columna vertebral de las políticas sociales y de los grandes proyectos de infraestructura. Sobre este documento se aliaron los siguientes planes de desarrollo y en menor y mayor medida la gestión de las autoridades territoriales en los siguientes periodos de gobierno.

Con el ascenso del departamento en el escalafón de las principales entidades productoras de hidrocarburos, el aumento de las regalías fue evidente (ver gráfico 3), la bonanza trajo consigo múltiples escándalos de corrupción y mal manejo de los recursos. Las críticas por los malos manejos crecían en el ámbito nacional y la confianza en la capacidad de gestión de los recursos por parte de las entidades territoriales se erosionaba. En el periodo 2006–2008, el DNP retuvo en varias ocasiones los giros de regalías aduciendo malos manejos. Adicionalmente, los recursos girados por regalías presentaron bajos niveles de gestión, eran invertidos en fiducias, las cuales no pudieron ser recuperadas en su totalidad, representando un detrimento patrimonial de orden fiscal para el departamento y que perjudicó el avance en el desarrollo y bienestar de la población. Desde el ámbito de la gestión organizacional se evidenció una baja capacidad administrativa y de eficiencia en el manejo de los recursos, aunque los planes de desarrollo se ajustaban a los requerimientos que la ley previa, la organización administrativa no logra materializarlos en hechos concretos, la gestión de estos, en soluciones, bienes y servicios públicos, no fue

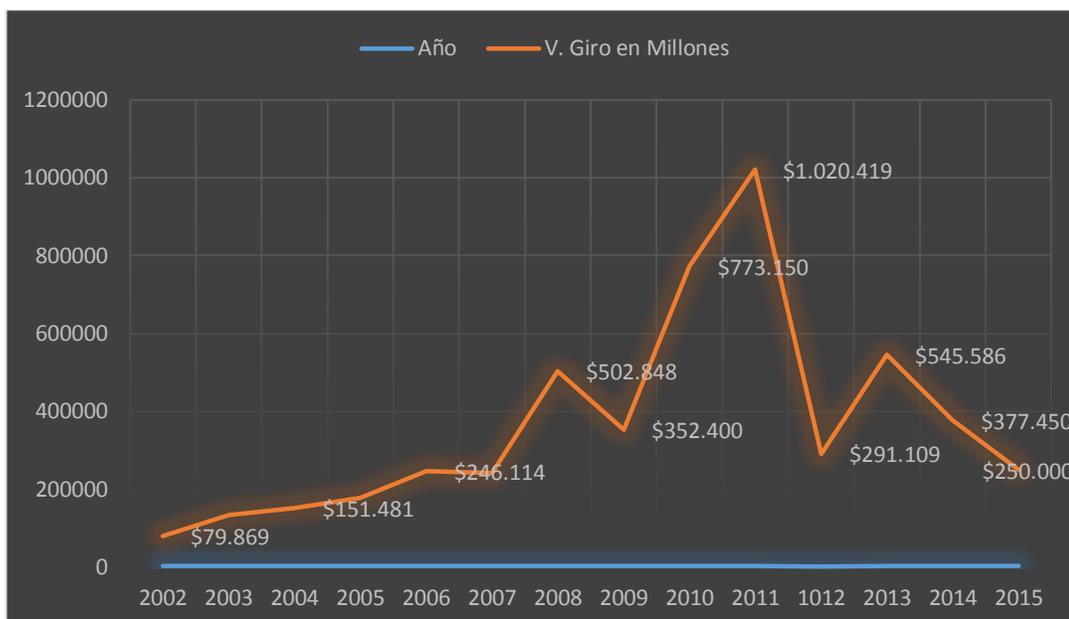
proporcional a los recursos girados por concepto de regalías; pese a reconocer los grandes avances en materia de infraestructura, salud, educación, saneamiento básico y crecimiento económico.

Por otra parte, el departamento se vio debilitado frente a procesos como el fortalecimiento y generación de nuevas fuentes de financiación sumiéndose en un letargo fiscal (DNP, 2011).

Es importante señalar que el departamento del Meta en 2008 alcanzó las metas propuestas en salud, al afiliar al 100% de población pobre, en educación al matricular al 100% de la población en edad de estudiar, y logró disminuir las cifras de mortalidad infantil exigidas por el PND, lo que permitió destinar los recursos de regalías dispuesto por ley en estos rubros a otros.

Durante el periodo de gobierno 2008–2011, previendo la disminución de los recursos de regalías, se trabajó en el fortalecimiento y generación de nuevas fuentes de ingresos por sugerencia del DNP y con su acompañamiento; además se incluyó en la planeación local las metas del plan Visión Colombia 2019 y Visión Meta 2032 en un proceso de planeación con visión de largo plazo en una articulación entre las metas territoriales con las del gobierno central, principalmente en temas de infraestructura física, desarrollo social y territorial; capital humano y crecimiento económico a fin de dar continuidad en el tiempo, de un gobierno a otro, siempre destacando el nivel de autonomía del departamento.

Gráfico 3. Regalías directas antes y después del SGR 2002 - 2015



Fuente: DNP, regalías pagadas Dpto. del Meta 2002 – 2011 y Mapa de regalías 2012 – 2016. Elaboración propia.

Las regalías en 2002 representaban el 41.79% del total del presupuesto, participación que se fue ampliando rápidamente hasta alcanzar el 83% en el 2011, año en el que se presentó la mayor participación y el último en el que operó el sistema de regalías anterior.

Es importante destacar que en el plan plurianual de inversiones proyecto para el cuatrienio 2008-2011, se planteó una suma de dos billones trescientos ochenta y ocho mil ciento noventa y ocho pesos, de los cuales las regalías constituían un 52.99%. Las expectativas se quedaron cortas, el departamento recibió en el cuatrienio una cifra superior a los 3 billones de pesos por concepto de regalías, un monto superior en un 270%, respecto del giro del periodo 2006–2008 (PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2014). Estos recursos se invirtieron principalmente en infraestructura física y social, y sustentaron el mayor porcentaje de inversión de la entidad territorial.

Durante el período 2009-2012 el departamento presentó indicadores de gestión positivos, los resultados presupuestales también lo fueron, ahorro corriente y solvencia financiera creciente, “influenciados principalmente por un mayor flujo de recursos por concepto de regalías petroleras, ingresos tributarios y recursos del crédito, que le permitieron igualmente aumentar su inversión operativa y de formación bruta de capital en los diferentes sectores sociales” (Gobernación del Meta, 2015). En el periodo también se debió compensar recursos invertidos inadecuadamente en vigencias anteriores, principalmente 2000–2007 y se enfrentó el señalamiento de inversiones irregulares no ajustadas a la ley que fueron reportadas a los órganos de control para ser investigadas y sancionadas. La Contraloría Departamental del Meta, como la Contraloría General de la Nación de manera eficiente realizó las advertencias y reportaron los hallazgos, por lo cual el DNP suspendió los giros de los recursos de regalías en varias oportunidades (Villareal, 2013).

El periodo de transición año 2012, en el cual se dio el tránsito del modelo antiguo de distribución de regalías, al SGR aprobado en la ley 1530 de 2012, coincidió con el inicio de un nuevo gobierno departamental, el cual presentó un plan de gobierno de componentes sociales principalmente dentro de los que se incorporó la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ya establecidos desde el año 2000 por todos los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el fin de mejorar los índices de desarrollo humano y cuyas metas debían cumplirse en el año 2015 (PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2014).

Este periodo fue caracterizado por la incertidumbre, producto de la aplicación de la nueva normatividad en materia de regalías; tanto las autoridades de planeación municipal

como las de la gobernación, debieron dedicar varios meses a conocer a fondo el proceso para acceder a recursos a través de los mecanismos del nuevo SGR, su impacto y la definición de la nueva MGA para la construcción de sus planes de desarrollo, dado que debían ser presentados a la respectiva corporación en los primeros cuatro meses del año 2012. La elaboración de los planes de desarrollo y modificaciones al presupuesto estuvo minada de dudas e inquietudes ante la novedad del nuevo SGR, los desafíos de la planificación y la ausencia de apoyo del gobierno central fueron una constante.

Producto de la inevitable entrada en vigencia del SGR, el gobierno departamental elaboró un presupuesto denominado ordinario, en el cual no se incluyó el rubro de regalías, obligando al gobierno a adoptar como mecanismo de recepción de regalías proyectos de inversión aprobados y viabilizados en el OCAD. Una vez surtido este trámite, el MHCP ordeno el giro respectivo, el cual se adiciona mediante decreto al presupuesto ordinario, con una cifra para el periodo 2012 – 2015 de \$1.772.186 Millones de pesos. (DNP, 2016)

Fue notorio la importancia de los recursos de regalías para el departamento al ser la mayor fuente de ingresos presupuestarios, incluso una vez aplicado el nuevo modelo del SRG y el desmonte gradual del anterior mecanismo cuyo horizonte era el año 2015.

Una de las más notorias afectaciones de la entrada en vigencia del SGR se presentó en los procesos de planeación y principalmente en el plan plurianual de inversiones en razón a que los planes, proyectos y programas del plan de desarrollo vieron comprometida su financiación al no haber una fuente segura, pues los recursos del SGR, está sujeto a la aprobación de los OCAD, es decir que en los casos en que este órgano no apruebe un proyecto, el gobierno departamental se ve en la necesidad de buscar otras estrategias para su financiación (Asamblea Departamental del Meta, 2012).

Durante el periodo 2012–2015, una de las características importantes fue el incremento sustancial del endeudamiento público respaldado en el remanente de regalías directas, que constituyó el 99% del respaldo de las fuentes futuras de pago. El aumento de la deuda tuvo un incremento cercano al 6.25% en comparación al periodo anterior, de gobierno (2008–2011), los recursos fueron destinados a infraestructura. Con el fin de enfrentar un inminente déficit en la financiación presupuestal y la creciente incertidumbre, se inició un plan para fortalecer el estado de las rentas departamentales (Lotería del Meta, Instituto de Tránsito y Unidad de Licores), así como en buscar alternativas para la consecución de recursos por medio de Alianzas Público Privadas (APP) y cooperación internacional.

A pesar de los esfuerzos, la generación de nuevas fuentes de recursos presupuestarios fue insuficiente, las rentas del departamento presentaron un incremento en conjunto del 17.29% y una variación del 0.31% con respecto al año 2011 (CDM (Contraloría Departamental del META), 2013). Es claro que remplazar con recursos propios para suplir el vacío dejado por la regalías, constituyo objetivo de difícil consecución en el corto plazo y largo plazo, dado que la disminución fue de cerca de 600.000 millones de pesos en el primer año de aplicación del SGR y los ingresos corrientes del departamento equivalieron a 110.000 millones de pesos (Gutierrez, 2012).

De acuerdo con la CDM, por la entrada en vigencia del SGR, en el periodo 2012–2015 el departamento del Meta disminuyó el nivel de inversión de carácter social en más de un 20% y la entidad se vio obligada a buscar otras fuentes de financiación. Los recursos del SGR se invirtieron principalmente en infraestructura, mejoramiento de vías secundarias y terciarias y transporte, seguido del sector de agua potable y alcantarillado, un tercer gran porcentaje fue destinado a la construcción de vivienda, seguido del mejoramiento de la

infraestructura educativa. En contraste, en los últimos lugares se ubicó los proyectos de carácter social, tales como la inclusión social y reconciliación, infancia y adolescencia, y desarrollo social objetivos principales del plan de desarrollo del periodo (DNP, 2016).

Las autoridades departamentales reconocen la intención del gobierno nacional de orientar los recursos del SGR a infraestructura principalmente, sacrificando los proyectos sociales como salud, educación, alimentación, atención a víctimas, derechos humanos y poblaciones vulnerables o en riesgo, lo que se constata en la dificultad que proyectos de carácter social han tenido en el proceso de aprobación en el OCAD y en la comparación de unos y otros.

Dentro del contenido del artículo 23 de la ley 1530, se obliga a que los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos del SGR sean sostenibles con ingresos de naturaleza permanente, negando la posibilidad de financiar proyectos que demanden gastos recurrentes sin generar ingresos. Este auto-sostenimiento resulta complejo, pues si bien el nuevo sistema permiten cierta flexibilidad en la inversión de los recursos generando un efecto positivo en la gestión de los ente territorial al priorizar otros sectores, diferentes a los impuestos por el antiguo esquema, abriendo así, la posibilidad de responder a coyunturas especiales, resulta paradójico que los de carácter social no tengan cabida, principalmente los de inversión en generación de capital humano.

Dentro del proceso de planificación y gestión en el departamento del Meta se evidenció cierta incomodidad por la pérdida de autonomía para la toma de decisiones de orden local. Este problema fue reiterativo dentro de las autoridades departamentales consultadas, al señalar que los triángulos de buen gobierno, OCAD, le restan poder decisorio a la entidad

territorial, teniendo en cuenta que esta gozaba de entera discrecionalidad para la escogencia de proyectos.

En ese mismo sentido, es importante señalar que el gobierno nacional vulneró el principio de descentralización al imponer su poder de veto en la aprobación de proyectos de carácter regional. (Congreso de Colombia, 2012) Por tal razón, la Corte Constitucional mediante sentencia C-624 de 2013 declaró inexecutable dicho artículo, argumentando que:

“Las regalías son de propiedad del Estado y las entidades territoriales solamente tienen un derecho a participar en ellas, de ahí que sean clasificadas como un recurso exógeno, ello no significa que no les asista un derecho a tener injerencia en la definición de sus destinos y distribución. La anterior conclusión es además reforzada por el hecho de que en la nueva regulación constitucional, las regalías siguen teniendo principalmente una destinación territorial y son concebidas como una herramienta al servicio del desarrollo económico, social y ambiental de las regiones, y de la lucha contra la pobreza” (Corte Constitucional, 2013).

Si bien es cierto que las entidades territoriales no son propietarias del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sí se hacen merecedoras de una transferencia que es necesaria para solventar las consecuencias ambientales y sociales que genera la extracción de hidrocarburos en el territorio, por tal razón esta compensación debe utilizarse a discreción del departamento, que finalmente, es quien conoce, las verdaderas necesidades de su territorio. Sin embargo, los OCAD fueron creados por nuevas reglas de juego complejizando la gestión de la organización mediante la demora de proyectos, el exceso de tramitología y la cesión de autonomía al compartir las decisiones de orden local con otros

niveles de gobierno. Incluso se limitó el liderazgo de los actores regionales, al depender de un poder de veto de los actores nacionales en el OCAD.

La formulación de proyectos dentro de un escenario de escasez de recursos es un aspecto positivo que obligó al ente territorial a cualificar su secretaria de planeación para lograr la aprobación de proyectos y a su vez, el desembolso de regalías. Tal situación de escasez, conllevó a que las autoridades locales valorarán más los recursos derivados de las regalías, y, por lo tanto, los racionalizarán a través de mejores proyectos con el fin de generar un mayor aprovechamiento de los mismos.

El departamento ha venido consolidando una cultura de la planeación, especialmente en la formulación de proyectos mediante la imposición de una institución formal, y a su vez, se debe destacar el papel de los actores locales, quienes implementaron con éxito la nueva ley, logrando así, un número importante de proyectos aprobados a nivel país durante el tiempo de vigencia del nuevo sistema, a pesar de presentar fallas en los procesos de reporte en los sistemas de monitoreo, seguimiento, control y evaluación.

De igual manera, es importante destacar que el nuevo sistema logró elevar los niveles de coordinación e integración entre el gobierno nacional y el gobierno territorial, al generar consensos frente a las iniciativas que se llevan al OCAD. Dicho ejercicio se constituye como un gran paso en materia de planificación, convirtiéndose en un medio para que los actores definan de manera concertada una misma visión.

7 Conclusiones

A partir de los elementos encontrados en el proceso de investigación y de acuerdo a los objetivos planeados en cuanto determinar la incidencia del SRG en los aspectos de estructura administrativa, financiera y de gestión organizacional desde la visión teórica del buen gobierno se puede concluir que el nuevo SGR incidió de manera diversa en los procesos administrativos y de gestión del departamento. La principal incidencia se dio en los procesos de planificación y cumplimiento de los planes de desarrollo, en la medida que limitó la autonomía local, al involucrar de manera permanente a actores de otros niveles de poder, dentro de los procesos decisorios locales. Una acción planteada dentro de los postulados del “buen gobierno”, en la medida que justifica la interrelación de los actores de poder y sus acciones decisorias a fin de generar políticas conjuntas encaminadas a consolidar un gobierno ordenando y que de manera armónica hacer frente a solucionar necesidades principales, como es, el de enfrentar el atraso en el desarrollo económico y social presente en otras entidades territoriales del país y combatir la ineficiencia en la administración de los recursos del sistema; además constituir el escenario 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 que garanticen la legitimidad.

Cabe aclarar que el modelo solo se aplica en el SRG y no constituye un modelo general dentro de la gestión del Estado Colombiano. Como se mencionó anteriormente, el SGR integró los tres niveles de gobierno mediante procesos de concertación que permite la complementariedad de los procesos de planeación y favorecen el desarrollo ordenado del país y de la entidad territorial, lo que la teoría presenta como la creación de una estructura

u orden que no se impone desde el exterior, sino que es el resultado de la interacción de la multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen unos en otros en la búsqueda de las mejores soluciones a los problemas comunes (Kooiman & Vlied, 1993)

Desde el punto de vista organizacional, El SGR ha incidido en la estructura organizacional departamental, principalmente en los órganos de planeación, dado que se ha tenido que realizar reformas internas a las estructuras organizativas, al asignar nuevas funciones a las plantas de personal existentes, se ha generado además la necesidad de contratación de personal que apoye principalmente la formulación de proyectos y que asuma las funciones necesarias para responder a los requerimientos de los procesos en el marco de SGR. La mayor modificación fue la creación del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) para el departamento del Meta, puesto que los principales cambios organizacionales se dieron en organismos del orden nacional; a nivel departamental 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.

Es claro que el SGR está diseñado para que las entidades tengan que realizar un importante esfuerzo en contar con la capacidad institucional y de coordinación para desarrollar e identificar los proyectos de mayor impacto territorial y tramitar de manera específica cada uno de estos. Esto se debe hacer teniendo en cuenta el órgano que tendrá a cargo su estudio y análisis, lo que especializará la manera de formular cada proyecto dependiendo su alcance. Consecuentemente, el impacto que cause esta normatividad sobre el desarrollo y bienestar de la población no depende únicamente de la posibilidad que tiene las entidades territoriales de acceder a los recursos, sino de la capacidad institucional de

estas entidades para formular los proyectos de acuerdo con las exigencias de la norma y de la visión de los integrantes del OCAD.

Los principales cambios que introdujo el SGR se dieron a nivel presupuestal y financiero. El mayor de estos se dio al establecer que los recursos de regalías no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, por lo que el sistema constituye un régimen presupuestal propio. Esto conllevó a una serie de medidas únicas y novedosas en el tradicional sistema, como que la incorporación de los recursos del SGR se hará mediante decreto del gobernador o alcalde sin necesidad de visto bueno de la Asamblea departamental o concejo. Una vez aprobado el proyecto por el OCAD, se asumirán como vigencias futuras aquellas que requieran un periodo de ejecución mayor a dos años, pero no mayor a ocho años sin la previa autorización. Existe además la imposibilidad de destinar recursos de regalías y compensaciones para programas de saneamiento fiscal y financiero y acuerdos de reestructuración de pasivos de las entidades territoriales, como si ocurría en el modelo anterior.

Otro de los cambios a partir de los componentes del sistema presupuestal, es el banco de programas y proyectos de inversión del SGR, dentro del cual se establece que todo proyecto de inversión que se presente para ser financiado con cargo a los recursos del SGR deberá estar debidamente viabilizado e inscrito en dicho banco que es administrado por el DNP o en los bancos de programas y proyectos de inversión del sistema que administrarán las entidades territoriales. Además, en el régimen anterior se establecían sectores prioritarios para inversión, como educación, salud, agua potable y alimentación escolar, tanto con los recursos de regalías directas como los del Fondo Nacional de Regalías. En el SGR se establece que los recursos de regalías son para el financiamiento de proyectos para

el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales sin determinar sectores prioritarios, y más aún sin establecer algún tipo de transición en la utilización de estos recursos en importantes sectores de prioritaria financiación.

La ausencia de un modelo estructurado de transición, la improvisación y carencia en la fluidez en la implementación del SGR e instalación del OCAD, generó en el departamento del Meta graves afectaciones en la inversión. Inicialmente por la incertidumbre y las dudas generadas al no incluir en los presupuestos bianuales y anuales recursos de regalías; lo cual asume una mayor dimensión al poner de manifiesto que en las finanzas presupuestarias del Meta, los recursos de regalías constituían el 87% en el momento de inicio de la aplicación del nuevo régimen al ser el mayor receptor de regalías. Esto constituyó al Meta en el ente territorial más afectado en relación al valor monetario de estas, lo que demuestra una alta dependencia de los recursos de regalías directas, las cuales eran soporte de la inversión, el pago de la deuda pública entre otros.

El cambio de régimen de regalías ha causado múltiples dificultades administrativas y financieras, lo que además ha afectado la gestión pública. Por un lado, la no inclusión de los recursos de regalías en el presupuesto 2012, puso en riesgo la continuidad de proyectos de gran envergadura que estaban en ejecución. Adicionalmente, se retrasó el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo departamental 2012–2015, el cual contenía un alto componente social que se vio desfinanciado, obligando a la búsqueda de fuentes alternativas de financiación. Por otro lado, el modelo de gestión de los recursos del SGR genera retrasos en la ejecución de los mismos, por la complejidad de los procesos, lo que provoca altos niveles de ineficiencia al hacerse necesario que los recursos permanezcan depositados tanto en las cajas del MHCP, como en bancos fiducias o en la caja del

departamento. Este fenómeno además produce un superávit fiscal el cual vienen presentando de manera simultánea en el gobierno nacional y en el departamental en razón a que una vez realizada la fiscalización, liquidación y recaudo, se transfieren los recursos a la cuenta del SGR a cargo de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del MHCP, allí reposan hasta que el OCAD apruebe y viabilice los proyectos, luego se hace el desembolso al departamento, los cuales deben mantener este recurso en sus cuentas bancarias hasta que el proceso de contratación este completo. Este ciclo genera un represamiento de los recursos, por lo cual el departamento logra demostrar cuantiosas sumas de dinero, algo que va en contravía con los nuevos postulados de gestión organizacional y los principios del buen gobierno.

Así, el bajo nivel de ejecución, provocado por la falta de fluidez del ciclo en el SGR, obligó al departamento a posponer ciertos proyectos debido a la baja gestión fiscal que se presentó una vez aplicado el modelo, esto a pesar de tener grandes cantidades de recursos en sus cuentas bancarias. Además, debió buscar nuevas fuentes de generación de recursos tales como el fortalecimiento de rentas propias, asociaciones público-privadas y cooperación internacional. Pese a las deficiencias del SGR y al desalentador panorama que causo la aplicación de éste, la Contraloría General de la Republica resaltó el papel del departamento del Meta, en la vigencia 2012–2015, al reconocer la eficacia en la gestión administrativa, al asumir creatividad en la consecución de recursos para financiar el PD, y ser además una de las entidades que más recibió recursos del SGR gracias a su dinamismo en la aprobación de proyectos.

El recorte acelerado en los recursos disponibles de regalías, por el desmonte del modelo anterior de distribución, incidió positivamente en la capacidad de adaptación a los cambios

de parte de la organización, en la medida que logró en primer lugar valoraran los recursos, que se presentaban en adelante como escasos, generando un mayor nivel de calidad en el diseño de los proyectos y así mismo obligando a aplicar principios de económica, eficacia y eficiencia, pilares dentro de los principios del buen gobierno. 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.

Una de las más graves afectaciones generadas por el SGR para el departamento del Meta es el cambio en la filosofía de las regalías, puesto que la constitución de 1991 contempló estos recursos como una contraprestación por los daños causados, tanto económicos, sociales y ambientales a los entes territoriales, generados por explotación de recursos naturales no renovables, en sus territorios, los cuales ha historia ha valorado como graves y altamente costosos, durante la explotación de los recursos y posterior a ella.

Es necesario dar un mayor horizonte de tiempo al SGR, antes de poder evaluar a profundidad la calidad de gestión e impacto en el departamento del Meta y a nivel regional desde los beneficios generados en la provisión de bienes y servicios de calidad y en la integración de los tres niveles de gobierno. Además, sería interesante evaluar si el sistema logró estabilizar los recursos apropiados por la bonanza minero energético con el fin de asegurar un ahorro significativo. El gobierno de manera concertada con las entidades deberá estimar si dicha iniciativa contribuyó al desarrollo territorial y por último, el gobierno deberá analizar si el sistema logró disminuir los índices de corrupción en las entidades a través del buen uso de los recursos públicos.

Bibliografía

- Universidad Nacional de Colombia (UN). (2013). Sistema general de regalías, el sabor amargo y dulce de la mermelada. *Bebates, Claves para el debate publico, N° 59*, 3 - 24.
- ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos). (2013a). *Barriles fiscalizados*. Bogotá, Colombia: Dirección hidrocarburos.
- ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos). (2013b). *Informe de regalías*. Bogota, Colombia.
- Asamblea Departamental del Meta. (2012). *Ordenanza 776* .
- Auditoria General de Colombia. (2012). *Guía de presupuesto público territorial*. Bogotá: Auditoria General de la República. Bogotá. Obtenido de <http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0>
- Banco de la República. (2014). *Documentos sobre economía Regional*. Bogotá.
- Barberena, v. (2010). *25 años de descentralización en colombia*. Konrad Adenaur Stiftung. Obtenido de http://www.kas.de/wf/doc/kas_19274-1522-4-30.pdf?100426210402
- Bonnefoy, C. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector publico*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Carranza, A. (2013). "*¿Qué más largo plazo que regalías? Un año después el sistema está funcionando*". Bogotá.
- CDM (Contraloría Departamental del META). (2013). *Informe definitivo: Auditoria gubernamental con enfoque integral modalidad especial vigencia 2012*.
- Conde, C. (2001). *Procesos de innovación y cambios en la gestión publica de los paises de la OCDE*. Madrid: Pretice Hall.

- Congreso de Colombia . (1996). *Decreto 111*. Bogotá : Legis S.A.
- Congreso de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Legis S.A.
Obtenido de
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.
- Congreso de Colombia. (2002). *Ley 756*. Bogotá.
- Congreso de Colombia. (2012). *Ley 1530 por la cual se regula la organizacion y el funcionamiento del sistema general de regalias*. Bogotá: Legis S.A.
- Congreso de Colombia. (2012). *Ley 1606 art 31*. Bogotá: Legis S.A.
- Congreso de la Republica. (1991). *Constitución politica de Colombia*. Bogotá: Legis.
- Congreso de la Republica. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogota, Colombia: Legis.
- Const,. (1991). *Constitución Política de Colombia* (2 ed.). Bogota: Legis.
- Corte Constitucional. (2013). Sentencia C- 624. Bogotá.
- DNP - Departamento Nacional de Planeación . (2013). *Sistema General de Regalías* . Bogotá: SRG.
- DNP. (2016). *Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación; ficha resumen entidad Meta*. Bogota : SGR.
- DNP- Departamento Nacional de Planeacion y Gobernación del Meta. (2011). *Visión Meta 2032:Territorio integrado e innovador*.
- García, I. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Salamanca: Instituto de estudios fiscales.
- Giménez, A. (1996). La función pública autonómica en el proceso de modernización del sector. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45, 139 - 149.

- Gobernación del Meta . (2015). *Cifras e indicadores economicos del Meta* . Villavicencio, Colombia : Oficina de cifras y estadísticas .
- Gore, A. (1993). *National Performance Review Report, U.S. Government Print Office*. Washington.
- Gutierrez, M. (2012). *Incidencia del nuevo sistema general de regalías en el proceso de planificación del departamento del Meta*. Bogota, Colombia: Universidad, Colegio Mayor del Rosario. Recuperado el 16 de Octubre de 2015, de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/5110/1121895774-2014.pdf.pdf?sequence=4>.
- Kooiman, & Vlied, V. (1993). *Governance and Public Management*. Londres: Managing Public Organisations.
- MHCP (Ministerio de Hacienda y Crédito Público). (2010). *"Proyecto de acto legislativo 123/2010 cámara y 13/2010 senado*. Bogotá.
- MHCP (Ministerio de Hacienda y Credito Publico). (2010). *Proyecto acto legislativo 123/2010 Camara, 13/2010 senado. Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías*,. Bogota, Colombia: Oficina de Hidrocarburos.
- Perez Prieto , D. (2014). *Implicaciones de la reforma al sistema general de regalías (SRG) para la planeación del desarrollo local en municipios no productores*. Bogota D. C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Perez, D. (2014). *La Incidencia del sistema general de regalías en la estructura organizativa de las entidades participantes* . Bogotá: UMNG.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2014). *El departamento del Meta: frente a los objetivos de desarrollo del milenio*. Villavicencio: PNUD.
- PNUD Colombia. (2010). *Meta, analisis de conflictividad* . Villavicencio : Area de paz, desarrollo y reconciliación .

- Ramió, C. &. (1993). *Teoría de la organización*. . INAP.
- Ramio, C. (2001). Los problemas de la implementación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas Latinas. Modelo de estado y cultura institucional. . *CLAD reforma y democracia N° 21*, 3- 28.
- Rosenau. (2000). *Governance, Order and Change in World Politics. Translating Development*.
- Sanchez, J. (2001). *Gestión pública y Governance*. Toluca: IAPEM.
- SGR (Sistema General de Regalías). (2012). *Acuerdo 0004*. Bogotá.
- SGR -Sistema General de Regalías. (2011). *Ley 4923 art 1*. Bogotá.
- SGR- Sistema General de Regalías. (2012). *Acuerdo 0003*. Bogotá.
- SGR-Sistema General de Regalías. (2012). OCAD Departamento del Meta. Acta sesión de instalación. Bogotá: Documento no publicado.
- Stoker, G. (1998). Buen gobierno como teoría: cinco propuestas. *Papers de formación municipal* , 2 - 35.
- Unidad Administrativa Especial; Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2013). *Boletín de comercio exterior enero - diciembre de 2012*. Bogotá: DIAN.
- Villareal, J. (2013). *Asesor en la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación*.

Anexos

Anexo 1. Entrevista ALAN JARA URZOLA (AJ)

Cargo: Ex Gobernador 2012 – 2015

Fecha de realización: 16 de marzo 2016

Entrevistador: Leonardo Lemes Sánchez (LL)

El Ing. Alan Edmundo Jara Arzola con cerca de 17 años de experiencia en el sector público estuvo al frente de administración departamental del Meta en dos periodos de gobierno luego de la aprobación de la constitución del 91, la cual introdujo un nuevo modelo de administración territorial y local al país, fundamentada en la descentralización administrativa y democracia participativa. Durante su segundo periodo al frente de la gobernación del Meta, el cual inicio el primero de enero de 2012, debió enfrentar la entrada en vigencia del nuevo SGR, por lo cual se le reconoce su amplio nivel de conocimiento en lo referente a los temas que fundamentan la investigación.

LL: Ingeniero como maestrante en Gestión de organizaciones, en la actualidad estoy optando por el título a master a través de un trabajo de investigación titulado **“Incidencia del sistema general de regalías ley 1530 de 2012 en la estructura organizacional y financiera del departamento del meta 2012 – 2015”** por lo cual se abordara la temática concerniente desde el enfoque de la gestión de las organizaciones desarrollando el siguiente cuestionario:

¿Ing. Que concepto tiene usted respecto de la gestión de organizaciones?

AJ: Bueno, cuando se habla de gestión de organizaciones la mayoría de las personas la asumen como algo netamente aplicado al sector privado, pero la verdad tiene más peso en el sector público por varias razones:

Por un lado los volúmenes de recursos que manejan las entidades territoriales son considerables, a pesar que no son de gran tamaño; pero si sus responsabilidades y para poderlo cumplir con estas, tienen que tener una estructura administrativa que le permita ser eficiente.

Por otro lado los recursos no son propios, son recursos de la comunidad y por tanto su implementación debe obedecer a criterios definidos en el plan de desarrollo, en el programa de gobierno y esa articulación de los tres niveles de gobierno municipal, departamental y nacional, implica un gran esfuerzo organizativo.

Adicional a todo lo anterior, digamos que la estructura del estado en Colombia casi que uno podría decir que está diseñada para no funcionar, hay una maraña de normas muy complejas que hacen que partiendo de cero, poder implementar un proyecto fácilmente demanda 2 años o más, desde luego las necesidades son urgentes y las comunidades esperan respuestas inmediatas; normalmente no se aplica tema de planeación a mediano y a largo plazo porque a los mandatarios se les exigen responsabilidades inmediatas, resultados inmediatos, cortoplacistas y eso también termina haciendo daño en toda la estructura del estado, así que es fundamental para tema público.

LL: ¿Desde su punto de vista como se asocian estos dos conceptos, gestión y organizaciones al nuevo sistema general de regalías?

AJ: Al sistema general de regalías, personalmente le he hecho varias observaciones desde el punto de vista organizacional, primero no se previó un régimen de transición

entonces departamentos como el Meta que son regalio-independientes en el momento en que se cambió el sistema, no estuvo listo para funcionar. La carencia de este régimen de transición generó una parálisis en la inversión, lo que generó unas demoras que a su vez terminaron siendo un prejuicio a la comunidad que debió asumir costos adicionales.

Segundo, el esquema planteado como tal en el SGR, maneja un buen concepto, el del buen gobierno desde la articulación de los tres niveles de administración del Estado; pero ese concepto al que llamamos equidad como dijo el ministro Echeverry en su momento, “toda la mermelada sobre toda la tostada” resulta que no era tal. La mermelada era la de regalías, entonces si nosotros estamos hablando que el presupuesto de la nación es de 215 billones, regalías son 11, 12 y los otros 200 como es su distribución, digamos que se presenta sesgo y entonces eso termina afectando a departamentos productores y beneficiando a los que no lo son, eso está bien, pero no se debe hablar de equidad de una parte del presupuesto, sino de la totalidad; y esa visión general que tienen de buen gobierno, eso debería aplicarse a los demás recursos de inversión para las entidades territoriales.

LL. Una de las justificaciones que genero el nuevo SGR, lo constituyo los errores en el manejo de los recursos en algunos departamentos y municipios, frente al uso eficiente de los mismos; para lo cual se aplicó los principios teóricos del bueno gobierno: equidad, eficiencia y eficacia administrativa. ¿Cree Ud. que realmente estos principios teóricos de la administración pública sustenta bien, el sistema general de regalías?

AJ: Creo que no se pueden crear políticas públicas a partir de hechos de corrupción, no se pueden generar políticas públicas a partir de ineficiencia; simplemente, si hay corrupción hay que combatirla y si hay ineficiencia hay que volver eficiente al Estado, pero

aquí lo que se hizo fue, en X departamento invirtieron mal los recursos entonces quitémoselos, eso no puede ser de esa manera, porque eso termina afectando unas comunidades que no tiene ninguna responsabilidad frente a lo que haya sucedido y por el contrario si tienen amplias necesidades. El problema radica en que en estas regiones que son receptoras de regalías, hay demasiadas necesidades, si uno observa el mapa, ellas coinciden con las zonas de conflicto; pero además coinciden con las de mayores niveles de necesidades básicas insatisfechas, por lo que no creo que se haya encontrado un argumento valedero, para hacer una reforma constitucional. Comparto más el argumento de la equidad, pero repito esa equidad tiene que aplicarse a todos los niveles y no de manera selectiva, bueno vamos a hacer equidad en este pedacito y en estos otros no, eso no es correcto, eso termina generando graves distorsiones que a su vez generan más inequidad.

¿Cuál es el problema de las regalías?... las regalías tiene que compensar el impacto negativo de las explotaciones de hidrocarburos en el caso del Meta o del recurso minero energético en otras regiones del país. Ese impacto negativo se ve principalmente en el aspecto social, en problemáticas como las migraciones, las cuales tienen toda clase de efectos secundarios sobre las comunidades locales que habitan el territorio donde se realiza el proceso extractivo; entonces la región no da abasto para poder asumir esto, un municipio como puerto Gaitán tiene un centro poblado llamado la cristalina y en la cristalina habían siete casas y de la noche a la mañana se encuentra un pozo y entonces hay siete mil personas, siete mil personas que requieren vivienda, educación, servicios básicos como agua potable, saneamiento básico, además de vías de acceso y desde luego no hay como hacerlos con los recursos del municipio, entonces ese es el sentido de las regalías, compensar la afectación que genera, no solo en lo ambiental, porque de por sí el impacto

ambiental se prevé lo asuma quien hace la explotación, el hace la inversión a lo ambiental; sino en lo social, todo el efecto social causado por la intervención del territorio y las migraciones que genera un yacimiento o una mina y eso en el momento en que se decide que van a cambiar el sistema entonces estas regiones deja de recibir recursos muy significativos, la reforma quito el 80% de los recursos de las regalías directas, una cifra muy considerable que va a terminar como lo he advertido en varios foros, generando nubes negras sobre la industria petrolera, en la industria minero energética porque ninguna región va a querer entonces que en su tierra se someta a los impactos negativos que esto causa, porque no hay una compensación en la inversión.

LL: ¿Cuáles considera son los aspectos positivos y negativos del nuevo SGR?

AJ: Desde el punto de vista regional y de una región productora como es el Meta, el principal productor, pues el nuevo SGR ha sido nefasto, tan grave que genero una parálisis en la inversión, no solamente en los departamentos productores sino en los que no recibían regalías y que tampoco las podían ejecutar. Personalmente creo, que se cometió un gravísimo error, al desmontar un sistema sin tener listo el nuevo sistema y sin que hubiese planeado un régimen de transición, entonces esto lo que genero fue que se acabó el sistema y el nuevo sistema no estaba montado. Lo que luego vino fue una cascada de normas que buscaban ajustar el sistema sobre la marcha, uno entiende que es difícil montar un sistema, pero había que prever un régimen de transición para que no se generara esa parálisis y ese vacío, donde no se pudo hacer inversión social entonces toco recurrir a mil maromas presupuestales para poder cumplir con las responsabilidades que venían con cargo a regalías. Para los departamentos productores fue doblemente crítico porque por un lado, pierde muchísimos recursos. El Meta por ejemplo en cuatro años perdió cuatro billones de

pesos, eso vale la doble calzada Bogotá- Villavicencio, ese es el tamaño del hueco presupuestal que se le genera a un departamento productor como el Meta. Entonces la pérdida de recursos es gravísima pero es más grave aún la pérdida de autonomía, yo me atrevo a decir que con el SGR se acabó con el voto programático, un mandatario local, alcalde o gobernador hace unas propuestas de gobierno y ahora las va a ejecutar y resulta depende del OCAD entonces si el OCAD se lo niega en que queda el programa de gobierno. Entonces si el OCAD considera que no, pues no se hace.

Positivo, algo que no debe ser del SGR sino en general y es que se obliga a que haya proyectos debidamente estructurados para poder hacer las inversiones pero para eso no había necesidad de cambiar el SGR. Sin embargo ese es un aspecto que hay que considerar y dos, podría decir que indudablemente hay regiones que les llegan unos recursos que antes no les llegaban, pero la crítica mía es que cuando uno va hablar de equidad pues todos estamos de acuerdo en eso ¿quién va a decir que no? pero el problema es quienes están repartiendo las regalías, el SGR del 2012 fueron más de diez billones de pesos y el presupuesto general de la nación son 188 billones de pesos entonces que pasa con los otros 170 ¿Dónde está la equidad? ¿Cuál es el problema del Meta? Tiene un atraso de infraestructura inmenso, municipios sin interconexión eléctrica, municipios sin vías, nosotros tenemos 7000 kilómetros de vías secundarias y terciarias, de Bogotá a Cali tiene 512 Km ¿Cómo atendemos 7000 km? Es demasiado, entonces ese rezago podría suplirse con regalías, ahora que las regalías fueron redistribuidas en todo el país pues quedamos con ese atraso en infraestructura que es lo que le estamos pidiendo al gobierno, que nos compense esos recursos haciendo obras acá no se trata de un tema de contratación sino un tema de construcción de infraestructura para la competitividad.

LL: Indudablemente al observar que todo esto genera retraso he incumplimiento en los proyectos de inversión, la pregunta concreta es ¿cómo le fue en el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo dentro del gobierno 2012-2015? ¿El sistema general de regalías como repercutió en eso?:

Bueno, cuando yo aspire a la gobernación en el año 2011, había un sistema de regalías, había unas regalías directas para el departamento, finalizando el 2011, en diciembre cuando yo ya estoy elegido, cuando ya hay un plan de desarrollo, hay un programa de gobierno, cambian las normas y entonces viene un recorte para el 2012 del 50% de estos recursos, para el 2013 de 60%, para el 2014 del 65% y para el 2015 un recorte del 80% eso desde luego termina impactando de manera muy significativa la disponibilidad de recursos pero adicional a ello hay otro tema muy grave también y es que no solamente se perdieron los recursos sino que también se perdió la autonomía territorial, entonces de los recursos que quedaron el sistema, este no fue eficiente porque como le digo no estaba estructurado, entonces se perdió el primer año, en el cual no se pudo hacer inversión prácticamente en ningún lugar de Colombia, el Meta fue el primero en Colombia en hacer un OCAD y ya era agosto de 2012, ósea ya se habían perdido 8 meses. Desde la aprobación de los primeros proyectos la espera para su implementación tomo un tiempo más largo todavía, pero adicional a ello entonces las prioridades y la visión de desarrollo que puede tener un municipio o el mismo departamento a veces no coincidía con la visión de un funcionario de un rango técnico de un Ministerio, pero que no conocía los OCAD y entonces a pesar de que estuviera en el plan de desarrollo de un alcalde, que estuviera en el plan de desarrollo de un gobernador esa no era razón suficiente para que la nación lo aprobara y como el sistema del OCAD está diseñado que son tres votos el de nivel municipal, departamental y

nacional, entonces no encontrábamos con el voto negativo de la nación para iniciativas que en la región claramente eran necesarias, pero que entonces un funcionario del orden nacional no lo veía así , o con la exigencia de requisitos imposibles de cumplir, por ejemplo íbamos hacer un acueducto en una vereda y entonces nos pedían el estudio pluviométrico de los últimos cincuenta años y no hay ese registro, haya lo único que hay es la claridad de los habitantes de que evidentemente esa es como decimos nosotros, una quebrada veranera, que no se seca y que podíamos tomar el agua de allí entonces nos estaban condenando a que durante los próximos 50 años hiciéramos los estudios antes de poder hacer el acueducto, o exigencias de normas que en el contexto nacional pueden ser muy válidas por ejemplo para pavimentar una calle nos pedían un estudio de semaforización pero si íbamos a pavimentar una calle en Mapiripan es un pequeño poblado que no tiene vehículos y está ubicado a 12 horas de Villavicencio pues igual había que hacer un estudio de semaforización, eso no tiene sentido entonces genero muchas trabas en lo administrativo muchas demoras y buscando ser más eficientes la verdad no lo han logrado todavía hoy, todavía siguen sacando acuerdos de la comisión rectora en la cual van cambiando los requisitos de aprobación y los requisitos de ejecución y esto en Colombia que es un país tan diverso que tiene unas regiones muy diversas, entonces encuentra dificultades por ejemplo para obras de electrificación rural, entonces hay unas tablas en Bogotá que dicen que si la luz hay que llevarla hasta tal distancia y vale tanto y las familias no son sino xx numero al dividir el valor del proyecto por el número de familias y si da una cifra se puede hacer y si no no, eso traducido al español lo que dice es que por esas normas centralistas están diciéndoles a unas familias que llevan 50 años allá en unas veredas que no tienen derecho a la energía eléctrica, todo porque una norma que puede funcionar muy

bien en el atlántico o en Quindío, no funciona en el Meta, donde la extensión territorial es totalmente diferente entonces no hay una articulación con las particularidades de la región.

LL: Ing. Como usted lo comentaba en vario eventos académicos en vario foros de hecho el departamento nacional de planeación siempre lo ha visto a usted como una de las principales fuentes para fortalecer el sistema general de regalías y desde que inicio hasta el día de hoy usted ha venido haciendo un tipo de sugerencias académicas y concretas; ¿qué sugerencias a hoy, hablemos de dos, le hace usted a departamento nacional de planeación en cuanto al sistema nacional de regalías’

AJ: He venido haciendo muchas sugerencias desde la comisión rectora, de la cual yo hice parte, como presidente de la federación de departamentos también, todas esas orientadas a que el sistema funcione independientemente de lo que aquí en el llano le llamamos el “raponazo de las regalías” que es la perdida de los recursos; entonces independientemente de ello también se requiere que el sistema sea eficiente y entonces esa ha sido una de mis preocupaciones.

Por ejemplo cuando vamos a presentar al OCAD proyectos de agua potable entonces todos se llevan a concepto técnico del ministerio respectivo y resulta que en ese ministerio a distintos evaluadores y unos con un criterio le dan un concepto positivo y otros al mismo proyecto pero con otro criterio técnico le dan un concepto negativo, eso no puede ser así pero además de eso digamos que esa es la primera observación que termina afectando muchísimo porque un concepto negativo implica un retraso de 6 meses en cualquier proyecto entonces de que se trata de que hayan conceptos unificados técnicos y no criterios individuales de funcionarios del orden nacional.

Otra circunstancia que se vive es que si todo el país está presentando proyectos y todos va a ir a pedir ese concepto entonces se generó una recentralización en la toma de decisiones. Nosotros presentamos 45 proyectos de agua potable en agosto de 2014 y era agosto de 2015 y no habían salido sino unos pocos, entonces porque estaba haciendo fila allá entre 35 mil proyectos que se presentaron en todo el país, de todas las alcaldías y gobernaciones que presentaron proyectos de saneamiento básico, agua potable, alcantarillado sanitario, alcantarillado pluvial y no es el plan maestro, sino un proyecto y todo tiene que ir a la misma ventanilla entonces se presentó una acumulación que volvió absolutamente ineficiente. Uno entiende que los funcionarios del gobierno nacional no puedan votar un proyecto si no tiene una valoración técnica pero que es lo que pasa si está duplicando y triplicando el esfuerzo del Estado, entonces el municipio hace un proyecto, San Martín, el proyecto lo traen a planeación departamental lo inscribe en el banco de programas y proyectos, nosotros lo validamos y de ahí va al OCAD. En el OCAD el funcionario del ministerio que tiene que votar dice no un momentico yo el de agua potable no lo voto mientras no me traigan concepto del ministerio de vivienda agua potable saneamiento básico y entonces se vuelve a enviar otra vez a revisión y entonces allá a un funcionario se le ocurre decir, oiga pero si esta cabe en doce pulgadas, para que le ponen catorce, hagámoslo para hoy que ya mañana se harán las ampliaciones y lo devuelven y entonces acá se le cambia a catorce pulgadas y entonces se lleva otra vez y llega allá y le toca a otro funcionario y dice, pero si doce pulgadas es hoy, como no va a prever que eso va a crecer, entonces son criterio subjetivos, eso genera una demora absolutamente perjudicial para las comunidades porque si estamos hablando de un puente y pues mientras no esté el puente la comunidad no puede pasar, mientras no esté el acueducto pues deja de

recibirlo, estando los recursos, los estudios, pero todo sujeto a una valoración, de una revisión de lo revisado y eso ha contribuido a que se centralice a un más la toma de decisiones.

LL: ¿Puntalmente en la estructura organizacional del departamento del Meta, como afecta el sistema nacional de regalías?

AJ: Termino afectando en tiempos, si hay algo positivo en el sistema nacional de regalías es el que obliga a una planeación adecuada y que Obliga a una integración de los tres niveles de gobierno del Estado, eso es bueno, pero eso tiene que hacerse de manera eficiente no puede ser que un proyecto quede en un archivador de un funcionario de nivel central de un ministerio, de un viceministerio por meses, años esperando un concepto positivo, se debe tener en cuenta que si la alcaldía o la gobernación lo presento, es porque es una de sus prioridades en el plan de desarrollo, ese funcionario que esta allá en la capital puede tener todas las observaciones que considere pero está violentando la autonomía local. Si se va hacer un acueducto por gravedad porque pues para el mantenimiento es mejor y entonces se elabora así porque hay una quebrada que permite tomar la bocatoma, llega a Bogotá y dicen que no sería más barato si se hace por bombeo que son con criterio subjetivos, son criterios que no corresponden al terreno en sí y resulta que en el terreno se han hecho unos pozos que no ha funcionado porque aquí a muchas zonas que tiene mucho hierro en sus aguas subterráneas, entonces terminan obstruyendo las tuberías pero eso se sabe aquí mientras va a Bogotá no funciona; entonces esas demoras terminaron afectando muchísimo al departamento en los programas sociales principalmente. Si se iba hacer un programa de nutrición infantil entonces el programa se elaboraba en enero, se presentaba en febrero para los 10 meses que quedaban del año pero mientras allá pedían concepto en

20 partes y lo revisaban y lo devolvían ya había pasado medio año entonces el proyecto ya no servía porque el proyecto era por 10 meses, pero ahora ya solo quedaban 6 meses, entonces vuelva y ajuste, ósea es mucha demora y esa demora termina afectando a las entidades territoriales. En la actualidad en el Meta se están entregando cientos de obras que por las demoras del sistema general de regalías no se alcanzaron a ejecutar en nuestro mandato y se están ejecutando hasta ahora. Se podría decir “bueno no alcanzo a inaugurarlas” pero ese no es el meollo del asunto; el punto radica en que la comunidad se demoró dos años en recibir los beneficios de un proyecto estando los recursos, se ha hecho unas críticas muy fuertes a las entidades territoriales entre ellas el Meta porque tiene recursos en bancos pero resulta que el sistema está diseñado para que en caja allá mucha plata y entonces toda demora implica una acumulación de recursos, mientras la comunidad no recibe la obra el departamento genera unos excedentes de caja y ambas cosas son mal vistas para la entidad territorial pero sobre todo perjudican a la comunidad.

LL: Desde el punto de vista conceptual, el SGR basa sus principios en los postulados del “buen gobierno” y además de ello en la teoría general de sistemas donde finalmente un sistema lo que busca es que se pueda leer de cualquier punto de vista una realidad y que se pueda genera unas reglas y unas normas claras para poder entenderlo y aplicarlo; ¿en su concepto cree que el SGR cumple con esas condiciones de sistema?:

AJ: El sistema es muy complejo y es un sistema que maneja unos recursos muy importantes, es un sistema que involucra a la totalidad de las entidades territoriales de los mil y tanto municipios, departamentos, nación; un sistema de esa dimensión y con esa proyección que se diseñó y que funcione desde el primer día es imposible y uno es consciente de eso y tiene que entender que el sistema tiene que irse ajustando a medida que

va avanzando y va encontrando dificultades y cosas que no funcionan, las cuales hay que mejorar. La gran dificultad digo yo, estuvo en que no hubo ese régimen de transición, y la segunda gran dificultad estuvo en que ese sistema para poder interpretar la diversidad de regiones que tiene nuestro país no fue lo más práctico se sigue mejorando ahora hay una propuesta que ha planteado Simón Gaviria y es hacer proyectos de tal manera que entonces se sepa que esta ya es un polideportivo y que el polideportivo tiene estas características técnicas y lo único que varía es el estudio de suelos y entonces eso afecta el sistema de cementación pero de resto son proyectos tipo, que van mejorando pero por ejemplo a mí me gusta con casos concretos, en el municipio de Guamal íbamos hacer la villa olímpica a arreglarla la que ya estaba, entonces ya no aplica un modelo tipo, aplica es lo que hay allá para poder aprovechar la infraestructura que hay y nos gastamos dos años haciéndole entender a Coldeportes que no nos dijeran que cambiáramos la cancha porque la cancha ya estaba nosotros íbamos a arreglar las graderías la cancha ya estaba y dos años perdidos en ese tema o como nos pasó con el edificio de la gobernación del Meta, edificio que se empezó en la administración anterior que quedo faltando unos recursos muy importantes y que había que adicionarlos entonces el sistema es reactivo a adicionar recursos, nos decían es que hay falta planeación y uno decía, bueno eso es algo que deben de determinar los organismos de control pero más allá de que falto planeación el edificio está en obra negra y hay que terminarlo, y para terminarlo hay que hacer una inversión y la inversión sale por regalías y que el sistema entendiera esas particularidades. La aprobación demandó esfuerzos muy grandes en la Gobernación duraron más de un año hasta que finalmente se logró que se aprobara, así los casos concretos con las particularidades que hay de cada proyecto de cada región, pues hacen que sea muy difícil que todo eso estuviera desde el

primer acuerdo de la comisión rectora. El cómo se deben presentar las iniciativas, se ha convertido en un cuello de botella; aquí en el Meta más de la mitad de la tierra no está titulada eso es una particularidad nuestra, se coge la margen derecha del río Ariari y no está titulado, entonces uno va hacer un acueducto allá y le piden la escritura, resulta que no está titulado hay una posesión una sana posesión hay unos permisos pero lograr que validaran esos permisos otro año y la plata en bancos eso no fue eficiente del sistema y uno entiende las dificultades de un nuevo sistema y hay que acoplarlo, hay que ajustarlo sin es claro afirmar que las comunidades terminaron siendo afectadas ampliamente.

LL: Ing. hablaba Ud. que el Meta es un departamento que de una manera u otra manera ha dependido de las regalías. Durante el año 2015 y a nivel macroeconómico hemos visto fuertes cambios, principalmente en lo referente a los precios del petróleo que han afectado los recursos del Estado, tanto a nivel de la nación, como en el departamento y en los municipios. Es claro esto va a incidir en el presupuesto departamental; pero ¿cómo cree usted que el departamento puede lograr cambiar esa dependencia y buscar que el sistema general de regalías no nos afecte al depender en gran parte de este?

AJ: Bueno, aquí son dos temas, uno el tema de regalías como le decía la reforma de las regalías le quito a las entidades territoriales el 80% de las regalías directas entonces quedamos disponiendo en el 2015 en adelante solamente el 20% de estos recursos. Con la caída de los precios del petróleo automáticamente se afecta la regalía, porque como se liquida la regalía de acuerdo a los precios de venta del crudo, entonces a ese 20% automáticamente hay que quitarle el valor de la caída de la venta del petróleo, a nosotros en el 2015 nos aplazaron el gasto en un 30%, de ese 20% que viene siendo un 6% de ese total; entonces el 100% que recibíamos en el 2011, estábamos recibiendo ya únicamente

14% en el 2014, y a eso se suma que como los precios bajaron entonces muchas compañías dejaron de explotar, así la producción también bajó, por lo cual hay una triple afectación, siendo la principal la causada por la reforma, la segunda por la caída del valor del petróleo y la tercera como consecuencia la baja producción; de esta manera una entidad territorial que tenía una expectativa de ingresos importantes producto de su riqueza del subsuelo, termino recibiendo prácticamente el 10% de lo que recibía hace tres años, en muy corto el tiempo no hubo un régimen de transición y eso termina afectando muchísimo a departamentos como el Meta.

Pero hay el segundo punto de esta pregunta es las finanzas de estos departamentos las entidades territoriales, los municipios, la constitución y las normas que han salido en el orden municipal y todo se ha ocupado y le ha dado a los municipios la posibilidad de ingresos con rentas que son flexibles entonces estamos hablando de predial, estamos hablando de industria y comercio, posibilidad de admitirlas, posibilidad de moverse en esas tasas, la sobretasa de la gasolina digamos que los municipios tienen como moverse, pero los departamentos no; las rentas de los departamentos básicamente son licores, juegos de azar, cigarrillo, un poquito de sobre tasa del acpm y no más; entonces un departamento como Antioquia la fábrica de licores de Antioquia le genera un billón de pesos de utilidades al departamento, pero al industria licorera del Meta no es la plata, lo que nos genera son centavos comparado con esa renta, todos los departamentos tenemos una crisis producto de que nos han venido asignando una serie de responsabilidades pero no se ha asignado recursos entonces se habla de centralización porque nos pasan funciones pero descentralización sin recursos no es descentralización; estaba en un foro en el Caquetá y todos los alcalde muy preocupados porque tenían nueva responsabilidades en atención a

víctimas, pero no tenían ni un solo recurso adicional para poder atender a la población. En una ciudad como Armenia de pronto es un 2 o 3% de la población pero en Villavicencio es el 50% de la población o en Caquetá o en Florencia es casi el 80% de la población entonces los sobrepasa y no hay rentas para responder, creo que hay un tema que amerita que se hable ya de un nuevo código de régimen departamental con unas rentas que le permiten a los departamentos cumplir con la función articuladora que la constitución le dio, que fue de poco de lo que se ocupó la constitución del 91 es una constitución que tocó mucho el tema local, el tema nacional, pero que los departamentos salvo un par de artículos no generó transformación.

Anexo 2. Entrevista: Clara Eunice Poveda Roa (CP)

Cargo: Asesor de inversión pública en la Secretaría de planeación y desarrollo territorial del Departamento del Meta

Fecha: 16 de Marzo de 2016

Entrevista: Leonardo Lesmes Sánchez (LL)

LL: ¿Cuáles cree Ud. que son los atributos positivos y negativos del nuevo SGR?

CP: Lo positivo. El SGR ha permitido un tránsito permanente de funcionarios del nivel nacional, del ministerio de transporte, del Departamento Nacional de Planeación, del Ministerio de Hacienda, de todos los ministerios permanentemente, muy atentos a los temas y dudas que presentamos, eso no había ocurrido antes, no lo habíamos tenido, ellos dan sus opiniones respecto de las iniciativas que de manera autónoma presenta el

departamento y en materia sectorial nos ha ayudado mucho porque han fortalecido nuestra capacidad y conocimiento técnico, ellos vienen y ven los proyectos en el terreno, así van entonces a la Macarena y ven, cuando les hablamos de la construcción de un colegio lo ven, o sea saben de qué estamos hablando, así que tengamos esa presencia de los funcionarios permanente en el departamento es algo muy positivo .

Si bien el SGR ha afectado principalmente a los municipios, el departamento siente como la mayor pérdida su autonomía, aunque el gobierno nacional en todos los escenarios diga en defensa del SGR que este es absolutamente respetuoso de la región, lo cierto es que la incidencia de la política sectorial interna hace que se conduzca a algo muy claro y es la absoluta pérdida de la autonomía puesto que ya no es el gobernador quien toma la decisión sobre los recursos y su inversión, sino que hay un órgano colegiado en el que hay un triángulo de buen gobierno el cual sustituye su decisión, allí en él, el voto del delegado es fundamental en el tránsito de los proyectos además en la estructura jerárquica del sistema la nación ostenta los principales cargos.

A partir de esto se entiendo que no puede haber proyecto y no puede haber asignación de recursos autónomamente, porque nada se puede ejecutar si no es aprobado por el órgano colegiado, entonces la pérdida de autonomía es tal vez una de las principales aspectos negativos obviamente sumado al recorte drástico en los recursos percibidos de manera directa por la entidad territorial, así con la distribución de la mermelada en toda la tostada como jovialmente se sustentó el nuevo modelo, efectivamente el departamento si perdió mucho, pasamos de ejecutar un billón trescientos millones de pesos a tener en un año ochocientos mil millones y a tener en dos años, 2013 y 2014 el mismo valor, novecientos mil millones. El departamento es el mayor productor de petróleo y por ende somos los más

afectados, porque además de la pérdida de los recursos, internamente se nos queda la mano de obra, el desplazamiento, aquí queda el efecto social negativo de la presencia las empresas, de todas las ingenierías que viene acompañando esa industria que es avasallante. Y claro el que debe responder a los problemas sociales es el departamento, sus municipios y el costo de ello es muy alto. Ahora con nuestros recursos se debe responder a esa realidad, porque a pesar que ya no están limitados los recursos de regalías como en el antiguo sistema si hay muchos gastos de estos que tienen que ver con la inversión social que de acuerdo con la directrices del DNP y todos sus órganos, allá como la Comisión Rectora y demás no podríamos financiar y efectivamente no los podemos hacer, entonces es otro punto negativo. Lo otro es que una vez arranca el proceso de implementación del nuevo SGR, no hubo un proceso un proceso de transito sino que se acaba uno y empieza el otro y ya, lo cual genero graves traumatismos a nivel organizacional, implico expedición por parte del nivel nacional de un cumulo de leyes, de decretos, de circulares que presionaron la estructura organizativa para buscar responder en tan corto plazo, a pesar de ello el departamento fue tan juicioso que fuimos los primeros que hicimos todo el proceso y todavía seguimos siendo los primeros en aprobación, en superar cuanta barrera técnica se presentan, además dentro de lo negativo la presentación de los proyectos cambio sustancialmente respecto de la metodología que era la general ajustada número cuatro y entre el 31 de Diciembre y el 2 de Enero ya teníamos la MGA simplificada, que es la metodología con la cual se presentan los proyectos al SGR y eso automáticamente creó caos en todo lo que ya se tenía avanzado, en la actualidad todavía tenemos problemas con ello, y prueba de ello han sido los acuerdos, cientos de acuerdos de la Comisión Rectora dando forma al nuevo sistema y lo otro es que existe una reconocida debilidad en los entes

territoriales y está en que no existen suficientes estudios de pre inversión para soportar los proyectos, sabemos las necesidades pero obviamente hay que hacer estudios y hacer los estudios es costoso entonces nosotros no estábamos tan listos, aunque si, en el contexto nacional siempre fuimos ejecutores de regalías y teníamos bastante experiencia en formulación de proyectos en etapas previas a la ejecución, o lo que llamamos estudios de pre-inversión, pero no teníamos suficiente y los proyectos del OCAD si tienen que tener los estudios completos, entonces aunque no haber sido preparados para el nuevo modelo es un aspecto negativo puedo rescatar como positivo que se avanzó al mejorar la calidad de los proyectos y los estudios anteriores, lo digo con experiencia de 17 y 18 años es estos temas.

LL: ¿Estos aspectos como incidieron en la estructura organizacional del Meta y el su presupuesto?

CP: Es importante decir que la implementación del SGR coincidió con el inicio de un nuevo gobierno entonces el número de obras inconclusas es alto, obras que requerían adiciones para terminarlas eso es lo normal, porque es que nosotros no tenemos control sobre el ambiente o sobre aspectos externos, así uno haga el planeamiento perfecto hay cosas que quedan, porque es evidente que pasamos de ejecutar 1.3 billones en tres años solo un 14% de ese valor, obviamente que eso implicó un gran caos, producto de la incertidumbre, donde la capacidad de gestión de la estructura organizativa se pone a prueba, los recursos que estaban previstos para concluir las obras ya no estaban, menos anticipos programados, la preparación del presupuesto para el 2012 fue muy complejo porque de acuerdo con la ley, el nuevo SGR tiene presupuestos de carácter bienal, es decir, por dos años, aunque en el 2012 solo fue por un año, entonces afectó muchísimo el

presupuesto del departamento para la vigencia 2012. En plan de desarrollo se contemplan instrumentos que tienen que ver con el marco financiero, con el plan plurianual de inversiones que hacen parte del plan de desarrollo y en ellos se identifican las fuentes de financiación. Todavía existía un vacío jurídico sobre si iba o no iba a la asamblea, después supimos por obvias razones que un presupuesto que aprueba una corporación ya está aprobado de por sí, y el presupuesto del SGR lo aprueba el congreso, por lo tanto no tenía que venir a la Asamblea. Sin embargo, y como habían tantas dudas en la implementación y el plan de desarrollo lo tenían que aprobar en Mayo entonces obviamente para efectos del proceso de planificación fue un poco complejo bastante engorroso explicarle a la asamblea, algo demasiado complicado que obviamente afecto la gestión de la organización en adelante principalmente en la limitada capacidad para generar soluciones a las necesidades de la comunidad de manera ágil, a pesar de que el sistema cuente con recursos.

LL: ¿Y cómo incidió en el presupuesto?

CP: El acto legislativo contenía unos soportes y esos soportes tenían una proyección de ingreso por cada departamento entonces basados en eso proyectamos nuestro plan plurianual, así paso, entonces con esos instrumentos nosotros logramos construir el plan en el primer año, pero nos afectó inmensamente a nivel presupuestario porque veníamos de ejecutar mucho a ejecutar cada vez mas poco. Ahora el presupuesto del SGR frente a la entidad territorial es incierto, el OCAD es quien aprueba o desaprueba los proyectos por lo que el presupuesto como soporte de la planeación ya no es efectivo. Lo que no se apruebe en el OCAD no existe, se podría ejecutar con otra renta del departamento pero tenemos un grave problema y es que somos absolutamente dependientes de las regalías en un 90%, eso

ha obligado a que el departamento piense en que tenemos que buscar en unas alternativas cooperación internacional, contratos plan, o ir a la nación a pedirle.

LL: ¿De acuerdo a las necesidades de gestión, en que se afectó más el departamento con el nuevo SGR?

CP: Indudablemente que el tema social, los programas que son absolutamente de corte social, como permitir y garantizar el acceso a la educación de la población más pobre, los complementos nutricionales para que exista una aprehensión del conocimiento, porque el niño que no tiene una ingesta superior al 40% de proteína va a tener malos resultados., mantener y ampliar la planta de los docentes, garantizar el transporte escolar, las viviendas para las familias pobres, atención a población vulnerable y asignación de recursos para régimen subsidiado de salud entre otros aspectos. La realidad del departamento en temas sociales es muy compleja, por ejemplo en el tema de víctimas, una población muy alta que requiere atención prioritaria pero además de soluciones permanentes. Es claro que el tema social es muy demandante de recursos y el nuevo sistema no facilita el acceso a los recursos para temas sociales con gasto recurrente.

El nuevo SGR ya no me obliga a que yo deba cubrir en su totalidad unos indicadores que me ponía acá la ley antes. Yo en salud debía tener el 100% del indicador, en educación yo debí irme por encima del 96,3% en mortalidad infantil menos del 1% que no lo tiene ni el nivel nacional, en el nacional estamos como en 3,25% y a nosotros nos exigían el 1%, entonces esos indicadores obligaban a que el 60% de recursos que ingresaban se destinaran a estos sectores, el nuevo sistema ya no los prioriza, entonces ya no tengo obligación de atender estos sectores, lo que pone el riesgo lo conseguido hasta ahora. Personalmente creo que van a venir problemas, ya se han ido presentando en menor escala pero sé que la nueva

administración y las siguientes los verán con mayor fuerza, principalmente en temas sensibles para población como salud, atención a la primera infancia y educación.

LL: ¿Usted cree el nuevo SGR cumplió los objetivos por los que se creó?

CP: Desde la nación dicen que estaba concentrado el recurso, entonces se vio la necesidad de redistribuir para generar mayor equidad. Pero también yo puedo pensar, como dice el viejo dicho “es mejor uno bien comido, que no diez muertos de hambre” entonces en el país lo que paso fue eso, la región de la Orinoquia y la Amazonia que es el sur oriente de Colombia han sido los olvidados porque Colombia está visto desde lo andino. Colombia tiene su desarrollo de las cordilleras hacia las costas, pero la región de la Orinoquia y la región de la Amazonia estaban olvidadas. Haber tenido regalías, a pasar del cuestionable manejo, porque hay que decirlo de manera clara, todo el país tiene corrupción, y pues nosotros no éramos la excepción, pero fueron las regalías las que nos permitieron no depender en su totalidad de los recursos de la nación, nosotros aquí teníamos nuestro proceso de desarrollo, habíamos hecho proyectos muy importantes que de no haber tenido las regalías, jamás lo hubiéramos podido hacer y que ahora menos, ya que hay que sacrificar muchos sectores para poder hacer una obra grande. Entonces es posible que desde la perspectiva de lo Nacional sea mejor repartir, darles migajas a todos a consta del atraso de regiones estratégicas como la nuestra. Por eso no creo que se hayan cumplidos los objetivos, por decir algo la corrupción sigue presente, la inequidad igualmente, solo se retrocedió en la eficiencia y eficacia de los entes territoriales en su capacidad de gestión de soluciones para su comunidades, al rómpense con la descentralización administrativa y financiera.

LL: ¿Qué incidencia tienen las OCAD en los procesos de gestión del departamento, como parte de la estructura organizacional?

CP: Creo que la incidencia es total, El OCAD por su naturaleza no tiene otra intención diferente que aprobar las iniciativas de acuerdo a la capacidad de poder de sus miembros, podría ser como un instrumento condicionante principalmente de acuerdo a los intereses del gobierno central, además su forma de operar retrasa drásticamente todos los procesos de inversión, hace al sistema excesivamente lento y además rompen con el principio de autonomía, porque los proyectos que ahí en el plan de desarrollo de un gobernador tienen que ver directamente con la aprobación del OCAD, si el OCAD no lo aprueba pues no hay proyecto, como son triángulos puede ocurrir que si dos votan negativo y uno positivo, pues no se aprueba. Obviamente lo ideal es que haya consensos y los votos sean unánimes porque se han hecho muchas reuniones previas para estudiar cada uno de los elementos y ya cuando van a la OCAD están técnicamente viables, pero igual no es garantía y no ayuda en la transformación que el Estado necesita para mejorar sus índices de gestión.

LL: ¿El SGR le resta autonomía al departamento?

CP: La autonomía está fundamentalmente en la posibilidad que el ente tenga el poder de disponer de unos recursos en tiempos exactos para responder a sus necesidades priorizadas, voy a dar un ejemplo: yo recibo las regalías por doceavas, como yo recibo un presupuesto bienal entonces yo dispongo de dos años para ejecutar entonces en esos años yo voy a recibir módicas cuotas mensuales hasta alcanzar el valor, entonces yo no puedo decir que yo soy totalmente autónoma cuando toma la decisión porque depende de mí caja, depende de mí presupuesto, y eso no depende de mí depende de cómo se comporte el precio del petróleo de la tasa de cambio de un sinnúmero de factores y trabajo sobre un presupuesto y

estoy previendo que va a pasar esto, e entonces se me fracciona la autonomía, porque si yo digo: voy a tener 48 mil millones de pesos de ingresos corrientes por libre destinación pero yo sé que los tengo en un año, de pronto si en julio, en agosto o en septiembre yo veo que mi renta no se recauda de manera adecuada entonces yo voy a la Asamblea y reduzco mi presupuesto y digo yo ya no tengo 48 yo tengo 15, pero ajusto y tengo autonomía y tengo control sobre mis recursos, pero aquí no. La ANH hace sus proyecciones se las manda al Ministerio de hacienda, y hacienda con base en esos recaudos entonces gira, comunica al DNP, el DNP comunica al departamento, pero todo eso son proyecciones yo no tengo la certeza absoluta de que yo voy a tener de eso que está en esa bolsa grande para que mi proceso contractual de igual manera fluya, entonces yo pierdo autonomía ahí.

Pierdo autonomía también porque el ente territorial no toma la decisión cuando quiere, hay que ir a la OCAD, y hay proyectos que van a la OCAD hasta cinco veces, es una iniciativa del gobernador pero si no pasa, no pasa, técnicamente no pasa, hay que buscar los avales técnicos y demás , son procesos gigantes. Entonces ahí yo pierdo autonomía, si fueras míos, yo tomo la decisión cumplo con los requisitos solvento y supero los obstáculos y ya está aprobado pero no es así, si el OCAD no lo aprueba no se asignan recursos en absoluto. Entonces, finalmente es el sistema, porque el OCAD es un producto de ese sistema, el sistema como tal es el que interfirió en la autonomía regional.