

**INCIDENCIA DEL NUEVO SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS EN EL  
PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL META (2012)**

**MARÍA ALEJANDRA GUTIÉRREZ FONSECA**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**

**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

**BOGOTÁ D.C., 2014**

“Incidencia del nuevo Sistema General de Regalías en el proceso de planificación del departamento del Meta (2012)”

Trabajo de Grado

Presentado como requisito para optar al título de

Politóloga

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

María Alejandra Gutiérrez Fonseca

Dirigida por:

Raúl Velásquez Gavilanes

Semestre I, 2014

## **RESUMEN**

*La investigación tiene como propósito principal describir la incidencia del nuevo Sistema General de Regalías en el proceso de planificación que adelantó el departamento del Meta durante el año 2012. En virtud de lo anterior, se pretende demostrar, a partir del concepto: proceso de planificación territorial, cómo el nuevo sistema incidió de manera diversa en la medida que logró cambios, tanto positivos como negativos. Para estudiar estos cambios, el trabajo se servirá del enfoque neo institucional y el debate estructura-agencia, con el fin de analizar y evaluar cada uno de los hallazgos, entendiendo que los resultados no solo fueron producto de las instituciones sino del papel activo de las diferentes agencias.*

### **Palabras clave:**

*Regalías, planificación, entidad territorial, Meta.*

## **ABSTRACT**

*This research has a main purpose to describe the impact of the new General System of Royalties in the planning process the department of Meta during 2012. Given the above, it aims to demonstrate as from the concept from territorial planning process, how the new system affected of different ways because it achieved changes, both positives and negatives. To study these changes, the work will use the neo institutional focus and structure-agency debate, in order to analyze and evaluate each of the findings, understanding that the results were not only are product of the institutions but the active role of the different agencies.*

### **Key words**

*Royalties, planning, territorial entity, Meta.*

*A Dios, a mis padres y a mi pequeño Samuel, por ser mi fuerza y mi compañía.*

## **AGRADECIMIENTOS**

Le agradezco a Dios y a la Virgen por haberme acompañado en este largo camino. A mis padres, Claribel y Néstor Samuel, todo el reconocimiento de mis logros, sin ellos no hubiese sido posible la consecución de este sueño. A mi pequeño Samuel, quien es la prueba de amor infinito en mi vida.

Debo agradecer de manera especial a Raúl Velásquez, por su orientación, su esfuerzo y su gran capacidad para guiar mis ideas, pero sobre todo por la motivación y la confianza depositada. También, debo expresar mi más sincero agradecimiento a Héctor Hurtatis, por sus aportes invaluable y su participación activa en el desarrollo de esta investigación.

Hago extensa mi gratitud al Gobernador del Meta, Alan Jara, y a su equipo de trabajo, por hacerme participe de los procesos locales y de esa manera, obtener un resultado satisfactorio en mi trabajo de grado.

Esta meta que culminó hoy, es el resultado de las valiosas cátedras que recibí a lo largo de mi carrera y que fueron impartidas por excelentes docentes. Sin lugar a duda, aprovechó para reconocer el trabajo de Adriana Serrano, Julio Roballo, Germán Puentes y Javier Cárdenas, quienes hicieron de la educación un medio para convertirnos, no solo en profesionales sino en mejores seres humanos.

Finalmente, doy gracias infinitas a la Universidad del Rosario por hacer de mi formación profesional una de las experiencias más enriquecedoras de mi vida.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. LAS REGALÍAS EN COLOMBIA	4
1.1. La ley 141 de 1994 (Antiguo modelo de regalías)	4
1.2. Transición al nuevo sistema	6
1.3. El Nuevo Sistema General de Regalías	9
2. PROCESO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	15
2.2. Proceso de planificación en el departamento del Meta 2000 – 2007	18
2.3. Proceso de planificación en el departamento del Meta 2008 – 2011	21
3. INCIDENCIA DEL NUEVO SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL META	24
4. CONCLUSIONES	37
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

## LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Tabla de conclusiones.	38

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1. Gráfica: Coberturas departamentales.

Anexo 2. Tabla: Marco Jurídico del antiguo modelo de regalías.

Anexo 3. Tabla: Principales normas que reglamentan el nuevo Sistema General de Regalías.

Anexo 4. Gráfica: Giros de regalías directas en el período 1991 – 2009.

Anexo 5. Cuadro: Transición de Giros de Regalías 2004 – 2011.

Anexo 6. Gráfica: Porcentaje de irregularidades en la aplicación de la ley de regalías por departamento 2001 – 2010.

Anexo 7. Cuadro: Comparativo de presupuesto 2011 -2012.

Anexo 8. Distribución de regalías por sector 2012.

Anexo 9. Entrevista: Juan Carlos Nariño Gómez.

Anexo 10. Entrevista: Clara Eunice Poveda Roa.

Anexo 11. Entrevista: Jairo Iván Frías Carreño.

Anexo 12. Entrevista: Julián Villarreal Solano.

Anexo 13. Entrevista: Alan Edmundo Jara Urzola.

Anexo 14. Acta sesión de instalación OCAD departamento del Meta.

## **LISTA DE SIGLAS**

**APP**-Alianza Público Privada

**ANH**- Agencia Nacional de Hidrocarburos

**AGR**-Auditoría General de la República

**CDM**-Contraloría Departamental del Meta

**CGR**-Contraloría General de la República

**CNR**-Comisión Nacional de Regalías

**CTP**-Consejo Territorial de Planeación

**DNP**-Departamento Nacional de Planeación

**FAE**-Fondo de Ahorro y Estabilización

**FCTI**-Fondo de Ciencia, Tecnología e innovación

**FCR**-Fondo de Compensación Regional

**FDR**-Fondo de Desarrollo Regional

**FNR**-Fondo Nacional de Regalías

**MFMP**-Marco Fiscal de Mediano Plazo

**MGA**-Metodología General Ajustada

**MHCP**-Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**OCAD**-Órgano Colegiado de Administración y Decisión

**ONU**-Organización de las Naciones Unidas

**PAMC**-Plan Anual Mensualizado de Caja

**PND**-Plan Nacional de Desarrollo

**PDA**-Polo Democrático Alternativo

**PNUD**-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**SGP**-Sistema General de Participaciones

**SGR**-Sistema General de Regalías

**SMSCE**-Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación

## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991 señala que las regalías son una contraprestación económica a favor del Estado por la explotación de un recurso natural no renovable. Adicionalmente, considera que las entidades territoriales en cuyo territorio se adelantan las explotaciones tienen derecho a participar de las compensaciones que se generan, utilizándolas como un instrumento de desarrollo regional.

El departamento del Meta ha alcanzado unos niveles altos en producción de petróleo, razón por la cual se ha convertido en una de las entidades con mayor recepción de regalías en el país. (Agencia Nacional de Hidrocarburos [ANH] 2004-2013) Sin embargo, la explotación de hidrocarburos se hizo visible durante muchos años en pocas entidades territoriales, generando una concentración del 80% de las regalías en el 17% de la población, y aun siendo más específicos el Meta con el 2% de la población concentraba el 12% de las regalías. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público [MHCP] 2010, pág. 33) Esta premisa sumada a los casos de corrupción en el manejo de las mismas fueron razones suficientes para que el gobierno nacional impulsara el desmonte del régimen de regalías expuesto en la Constitución y la creación de un nuevo sistema para el manejo de estos recursos.

Bajo este panorama y después de un proceso legislativo que implicó la reforma en la Constitución de 1991, entra en vigencia el nuevo Sistema General de Regalías-SGR con el fin de promover el ahorro, la equidad, la competitividad y el buen gobierno. Cabe aclarar que el nuevo esquema ha generado una serie de cambios para las entidades territoriales en razón que propone una nueva distribución, asignación y destinación de los recursos producidos por la explotación de hidrocarburos. En el caso específico del departamento del Meta, se percibió una disminución significativa de regalías, lo cual afectó el proceso de planificación de la entidad debido a que la principal fuente de financiación para llevar a cabo los diferentes proyectos en este departamento se derivaba de este rubro.

Teniendo en cuenta lo expuesto en párrafos anteriores, este documento pretende contestar a la siguiente pregunta de investigación ¿Cuál fue la incidencia del nuevo SGR en

el proceso de planificación<sup>1</sup> del departamento del Meta durante su primer año de vigencia, es decir durante el periodo comprendido entre el primero de Enero de 2012 y el treinta y uno de Diciembre del mismo año? Al respecto se maneja la siguiente hipótesis, en donde se entiende que:

El nuevo SGR incidió de manera diversa en el proceso de planificación del Departamento del Meta que se llevó a cabo durante el 2012, en la medida que limitó la autonomía de la entidad territorial al fijar lineamientos frente al manejo de los recursos derivados de las regalías, fomentó la elaboración de proyectos de reducido valor social y disminuyó los recursos ocasionando distorsiones en los pasos y en las actividades que se llevaron a cabo durante ese proceso. Sin embargo el sistema incidió positivamente en la medida que logró que las autoridades locales valoraran más unos recursos, que ahora se presentan como escasos a través del diseño de mejores proyectos. (Gutiérrez 2013, pág. 7)

Para demostrar o desvirtuar esta hipótesis, es necesario explicar los alcances de la Ley 1530 de 2012 en la configuración del SGR, revisar el modelo de planificación de este departamento y finalmente, analizar los efectos del nuevo SGR dentro del proceso de planificación que adelantó la entidad territorial durante el 2012.

El trabajo se divide en tres capítulos y un espacio dedicado a relatar las conclusiones de la investigación. En el primero se revisará el tema de regalías, desde el modelo anterior hasta la creación del SGR, haciendo especial énfasis en la descripción del nuevo sistema. El segundo estará dedicado a describir el proceso de planificación territorial, y a su vez, todo lo concerniente al proceso anterior al SGR. Por último se narrará de manera simultánea la incidencia de este sistema en el proceso de planificación que adelantó el departamento durante el 2012 mientras se describen los principales hallazgos a la luz del marco conceptual.

En esta investigación se optó por un enfoque cualitativo con alcance descriptivo y analítico. Por tal razón, las técnicas de recolección de datos empleadas fueron la revisión documental y las entrevistas<sup>2</sup>. Con la primera se logró recopilar la información para el caso

---

<sup>1</sup> Se evitará el uso indiscriminado de los conceptos *planeación* y *planificación* a lo largo del texto, aclarando que “la planeación implica el proceso requerido para la aprobación del plan. En cambio, la planificación representa el ejercicio (aplicación concreta) de la planeación” (Miklos 1998, pág. 17). Es decir, que la planificación trasciende la presentación y aprobación de un plan. De ahí que se emplee el concepto de *planificación* con el fin de explicar determinados hallazgos que no podrían desarrollarse de manera clara bajo el concepto de *planeación*.

<sup>2</sup> Fue necesaria la realización de tres entrevistas a funcionarios y ex funcionarios públicos de la Gobernación del Meta. La primera entrevista fue concedida por el Secretario de Hacienda 2008-2011, el señor Juan Carlos Nariño Gómez, quien participó en el proceso de planificación anterior al SGR. De igual manera, se logró entrevistar al Secretario de Planeación Territorial 2012 y actual Secretario de Hacienda del departamento, el señor Jairo Iván Frías Carreño, y por otro lado, a la señora Clara Eunice Poveda Roa, quien trabaja en la

permitiendo un análisis exhaustivo de la misma, mientras que con las entrevistas se recogieron datos importantes sobre los modelos de regalías y el proceso de planificación territorial.

Es imprescindible que el lector tenga en cuenta que el enfoque neoinstitucional orientará la investigación, en razón que toma como punto de partida las instituciones, entendidas como las reglas de juego de una sociedad, las cuales pueden ser de tipo formal -constituciones, leyes, derechos de propiedad- o informal -sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta-. (North 1981, citado por Valdivieso 2001, pág. 161) En el caso específico del neoinstitucionalismo es importante reconocer que éstas condicionan el comportamiento individual, las ideas y los intereses de juego que se presentan durante un proceso de orden político. (Casas y Losada 2008, pág. 183)

Adicionalmente el trabajo reconoce la importancia del debate estructura-agencia como generador de fenómenos políticos y sociales, “dado que en la ciencia política han surgido enfoques que plantean la necesidad de esfuerzos integrados o, al menos, complementarios” (Marsh y Stoker 1997, citado por Zurbriggen 2006, párr. 5). En el caso del enfoque estructura-agencia se reconoce que no solo las instituciones inciden en los procesos y en las políticas públicas sino que los actores contribuyen de manera libre y responsable en su construcción. (Velásquez 2004, pág. 509)

Debido a la reciente adopción del nuevo SGR, todavía son escasos los estudios que se han realizado sobre sus efectos. Por este motivo, se espera que este trabajo de grado se convierta en un aporte para entender la incidencia del SGR en la planificación del desarrollo local. Igualmente, también se aspira a dejar un insumo a las autoridades del Departamento del Meta para la construcción de nuevas políticas públicas, las cuales puedan responder de manera acertada a los retos del desarrollo territorial.

---

dirección de inversión pública del departamento. Para fortalecer esta información, se realizó una entrevista al gobernador del Meta, Alan Edmundo Jara Urzola, quién es el líder de este proceso. Para ampliar la visión de esta investigación se realizó una entrevista al señor Julián Andrés Villarreal Solano, quien es asesor en la dirección de regalías del DNP con el fin de conocer de primera mano el proceso de creación, implementación y seguimiento del nuevo SGR.

## **1. LAS REGALÍAS EN COLOMBIA**

Este capítulo tiene como objetivo ilustrar al lector sobre los aspectos principales de los modelos diseñados por el gobierno para la administración de las regalías en Colombia. Por tal razón, se realizará una breve narración del régimen que se mantuvo vigente hasta el 31 de Diciembre de 2011, para luego entender con mayor claridad todo lo concerniente al funcionamiento del nuevo SGR.

### **1.1 Ley 141 de 1994 (antiguo modelo de regalías)**

En Colombia las reformas descentralizadoras comenzaron en la década de los ochenta con la intención de fortalecer las rentas propias del nivel regional y procurar un acercamiento del gobierno con los ciudadanos. (Barberena, et al. 2010, pág. 15) La Constitución Política de 1991 fortaleció esta tendencia y otorgó el calificativo de entidad territorial a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, señalando que estos podrán gozar de autonomía para la gestión de sus intereses, siempre y cuando esta se encuentre dentro de los límites de la Constitución y la ley.

De conformidad con lo anterior, todas las entidades territoriales cuentan con autonomía para la elaboración de su presupuesto siguiendo las disposiciones constitucionales y las exigidas en el Decreto 111 de 1996. Así, el presupuesto se considera un instrumento de planificación económica para cumplir con unas funciones redistributivas y unos objetivos de gobierno dentro de un periodo de tiempo determinado<sup>3</sup>. (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2007b, págs. 47-49) Este se encuentra conformado por un presupuesto de ingresos, un presupuesto de gastos y las disposiciones generales.

El presupuesto de ingresos contiene una proyección de lo que se espera recibir en el año, por ello está constituido por ingresos corrientes tributarios (impuestos directos e indirectos) e ingresos corrientes no tributarios y a su vez, comprende los recursos de capital. Por su lado, el presupuesto de gastos contiene un estimativo que se divide en gastos de funcionamiento, gastos de inversión y un porcentaje destinado para servicio a la deuda.

---

<sup>3</sup> En este caso, se debe tener en cuenta el principio de anualidad, en donde el año fiscal comienza el 1 de Enero y termina el 31 de Diciembre según lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996.

Finalmente, el tercer elemento lo componen normas complementarias tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto. (Auditoría General de la República [AGR] 2012, págs. 63-69)

Dentro del primer componente presupuestal se encuentran los ingresos no tributarios, los cuales contienen varios elementos, entre ellos los aportes y las participaciones que se ven representadas de dos formas: un porcentaje del Sistema General de Participaciones-SGP, que actualmente se encuentra consagrado en la ley 715 de 2001 y una contraprestación económica a la cual tienen derecho algunos departamentos y municipios en cuyo territorio se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables. (República de Colombia 1991, art. 361), el pago que se efectúa por el uso o extracción de este recurso, es denominado regalía.

Las regalías tenían un régimen especial amparado por la ley 141 de 1994, mediante la cual se creó el Fondo Nacional de Regalías-FNR, el cual trataba sobre la distribución y la destinación a la que se debía proceder con estos recursos. Esta ley precisaba que las entidades productoras les correspondía un 80% y al FNR se le debía asignar un 20%. (Ley 141 de 1994, art. 31)

La canalización del 80% era administrada de manera directa y admitía un manejo discrecional de los recursos por parte de los departamentos y municipios productores dentro de los términos que señalaba la norma. Dichas condiciones establecían una asignación obligatoria del 60% para la atención y mejoramiento de cuatro indicadores: salud, educación, mortalidad infantil y agua potable y alcantarillado. El valor restante se dirigía en un 30% a libre destinación, 5% para gastos de funcionamiento u operación y otro 5% dirigido a interventorías técnicas. (Ley 756 de 2002, art. 13)

El departamento del Meta alcanzó para el año 2008 las metas propuestas con relación a la mortalidad infantil y para el año 2009 las coberturas mínimas en salud y educación. En salud logró afiliar al 100% de la población pobre<sup>4</sup> al régimen subsidiado de

---

<sup>4</sup> “La población pobre corresponde a la comunidad identificada en los estratos 1 y 2 del SISBEN, la población indígena, y la población desplazada por la violencia” (MHCP 2010, pág. 42).

salud, en el sector de educación logró matricular al 100% de la población en edad reglamentaria dentro el sistema educativo y logró disminuir las cifras de mortalidad infantil exigidas por ley<sup>5</sup>.

Por su parte el FNR administraba el 20% restante, es decir los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a las entidades productoras con el objetivo de financiar proyectos regionales de inversión. Estos proyectos eran presentados ante la Comisión Nacional de Regalías-CNR y debían ser definidos como prioritarios en el plan de desarrollo. Más adelante, y en razón a la cuantiosa suma que representaban estos recursos se hizo necesario trasladar las funciones de la CNR al Departamento Nacional de Planeación-DNP con el fin de fortalecer la función de control y vigilancia. (Decreto 195 de 2004, art. 4)

Este modelo se mantuvo vigente alrededor de 20 años, en donde se expidieron una serie de normas para reglamentar todo el tema de regalías<sup>6</sup>. En el primer año de gobierno del Presidente Juan Manuel Santos Calderón, el gobierno presenta una serie de inconformidades con relación al régimen vigente, las cuales se ven reflejadas en el proyecto de Acto legislativo 13 de 2010 en el Senado y 123 de 2010 en la Cámara.

## **1.2 Transición al nuevo sistema**

El gobierno -en cabeza del ex Ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry Garzón y el ex Ministro de Minas y Energía Carlos Rodado Noriega- radicó el día 31 de Agosto del año 2010 el proyecto que pretendía modificar el régimen de regalías. En la exposición de motivos, se intentaba demostrar mediante una formula lógica que el esquema impuesto en 1994 ocasionaba una concentración del 80% de los recursos en el 17% de la población colombiana<sup>7</sup>. (MHCP 2010, pág. 33)

---

<sup>5</sup> Ver Anexo 1. Gráfica: Coberturas departamentales.

<sup>6</sup> Ver Anexo 2. Tabla: Marco Jurídico del antiguo modelo de regalías.

<sup>7</sup> Si bien esta concentración se justificaba en la medida en que las regalías son consideradas una contraprestación económica a favor del Estado por la explotación de un recurso natural no renovable y necesariamente se utilizan para disminuir el impacto ambiental, así como las consecuencias sociales que se generan en las zonas de explotación, el gobierno nacional al presentar este proyecto pretendía equilibrar la situación de inequidad que se venía presentando con el esquema actual.

Durante los debates del proyecto de acto legislativo que reformaba la Constitución se estableció una lógica discursiva similar entre los integrantes del nivel nacional, la cual discrepaba totalmente de la narrativa utilizada desde lo territorial.

Los primeros manejaron un lenguaje propositivo, pues sus intervenciones siempre estuvieron animadas a apoyar la iniciativa, arguyendo que se tenía que hacer un buen uso de los recursos públicos, y adicionalmente, se debían repartir de manera equitativa en todos los departamentos y municipios, teniendo en cuenta que estos recursos son del Estado Colombiano. Las intervenciones más importantes fueron pronunciadas por el ex Ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry quien aseguró: “vamos a repartir la mermelada en toda la tostada nacional” (El Espectador 2011), con lo cual se buscaría que los recursos de regalías llegaran a todas las entidades territoriales de manera indiscriminada. La afirmación fue justificada por el Ministro de esta cartera, Mauricio Cárdenas Santamaría quien afirmó en reiteradas ocasiones: “Para no hacer más piscinas de olas necesitamos más democracia. Necesitamos asignar esos recursos de una forma más transparente” (El Espectador 2012).

Dichas aseveraciones fueron plasmadas de manera técnica en el Proyecto de acto legislativo 13 de 2010/123 de 2010, en el cual se indicó la necesidad de cambiar el sistema en razón a la inequidad que se presentaba con la normatividad anterior (los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, la ley 141 de 1994) y a limitada transparencia en los procesos de inversión que se llevaban a cabo con las regalías. Esta iniciativa encontró apoyo en varios congresistas y en Mauricio Santa María, el antiguo director del DNP, y quien tiempo después, dispuso la mitad del personal de la entidad a trabajar en la implementación, funcionamiento y monitoreo del nuevo SGR. (Carranza 2013, párr. 5)

Contrario a esto, la bancada del partido Polo Democrático Alternativo-PDA expresó su inconformidad, afirmando, por un lado que:

Las regalías no constituyen un regalo que le hacen al país las transnacionales mineras y petroleras. Se trata de un pago [...] con el que los municipios y departamentos productores buscan paliar el daño irreparable al medio ambiente, la contaminación de los ríos, la sin salida para la actividad agrícola y la tragedia social causada por los salarios de miseria y el desalojo de las comunidades (Robledo 2011).

Y por otro lado, la Representante a la Cámara por el mismo partido, Alba Luz Pinilla afirmó lo siguiente:

El problema es que es una iniciativa que re centraliza los recursos de los entes territoriales que serán manejados por el Gobierno, bajo el argumento de que en las regiones son mal administrados, como si aquí no hubiera corrupción (El espectador 2011).

Algunos congresistas, que en su mayoría pertenecen a regiones productoras, se unieron a esta oposición, argumentando varias faltas en el contenido del acto legislativo, uno de ellos fue el Representante a la Cámara por el departamento de Santander, Jorge Gómez Villamizar, quien afirmó lo siguiente:

Gravísimo para las regiones que han proyectado su desarrollo social, económico, cultural y campesino basado en estos recursos y que hoy el gobierno nacional arrebató con soberbia y desconsideración para pagar la abultada y creciente deuda pública nacional (Gómez 2011).

A su vez, la senadora Maritza Martínez, fue clara en presentar las consecuencias que tal reforma provocaría:

No podemos olvidar las consecuencias negativas, los impactos que genera la explotación de petróleo en estas regiones [...]: migración poblacional intensiva con demanda inmediata [...], el encarecimiento del costo de vida, la destrucción de la infraestructura vial, la afectación de la economía tradicional [...], el deterioro ambiental, la agudización de los conflictos políticos y sociales (Martínez 2010).

La explicación más utilizada, hacía referencia a la pérdida de autonomía territorial y a una contravención a los principios descentralizadores de la nación articulados dentro de la Constitución Política.

Pese a la controversia generada, en el mes de Julio del año 2011 se aprueba el Acto Legislativo número 5, el cual modifica la Constitución Política, abriendo paso a la creación del nuevo SGR a través de una nueva redacción de los artículos 360 y 361. El nuevo articulado propuso una serie de cambios en la distribución, asignación y destinación de los recursos de regalías, los cuales se vieron consolidados en la legislación que se originó después de ello.

Una vez aprobado el acto legislativo, se autoriza al gobierno para expedir decretos transitorios con fuerza de ley garantizando el funcionamiento del nuevo SGR. De esa manera, en diciembre del mismo año se expide el decreto ley 4923 de 2011, por el cual se garantiza la operación del SGR. A partir del primero de Enero del año 2012 entra en vigencia el nuevo sistema, pero la ley del SGR se logra expedir hasta el 17 de mayo del año en curso, razón por la que el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP emprendieron una labor

de acompañamiento en las entidades territoriales durante los primeros meses de adaptación al nuevo régimen.

## **1.2 Nuevo Sistema General de Regalías**

El nuevo SGR empieza a funcionar mediante la reglamentación del decreto 4923, y para complementarlo fue necesaria la expedición de una serie de acuerdos, circulares e instructivos expedidos durante el primer semestre del año 2012<sup>8</sup>. Este marco normativo se encargaba de señalar el funcionamiento de los elementos principales que conforman el sistema, tales como la Comisión Rectora y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión-OCAD. Para comprender la importancia de estos elementos, se explicará a continuación el diseño del nuevo SGR.

El nuevo SGR se erigió sobre cuatro pilares fundamentales: equidad, competitividad, ahorro y buen gobierno. (Ley 1530 de 2012, art. 2) En primer lugar, la reforma buscó que las regalías fuesen distribuidas de manera más equitativa en las regiones, los departamentos y los municipios. En segundo lugar, el nuevo SGR promueve dentro de sus principios, que lo percibido por la explotación de los recursos naturales no renovables sea invertido de manera uniforme por los departamentos asociados, es decir que los proyectos de inversión deben tener la capacidad de impactar a más de un departamento, 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, 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. (Ley 1530 de 2012, art. 34)

---

<sup>8</sup> Ver Anexo 3. Tabla: Principales normas que reglamentan el nuevo Sistema General de Regalías.

- **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. (Ley 1530 de 2012, art. 33)
- **Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación:** Tiene como objetivo:  
Incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, 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 (Ley 1530 de 2012, art. 29).

Adicionalmente, la reforma buscó estabilizar la inversión regional y reducir la volatilidad cambiaria a través del Fondo de Ahorro y Estabilización-FAE, pues dentro de la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo se concibió una bonanza minero energética que debía ir en concordancia con la política fiscal, logrando de esa manera una estabilidad macroeconómica. (MHCP 2010, pág. 5) Por último, se espera un uso eficiente de las regalías, teniendo en cuenta que son recursos públicos que se deben invertir bajo los lineamientos de transparencia y anticorrupción.

La nueva ley trajo consigo numerosas modificaciones frente al manejo de las regalías, pero la más importante fue la introducción de un nuevo órgano en los procesos decisorios de inversión. Se trata de los 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, cada uno de ellos, cuenta con una secretaría técnica. Adicionalmente tienen la función de designar al ejecutor del proyecto. (Ley 1530 de 2012, art. 6). Se encuentran integrados por los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal, la presidencia la podrá ejercer cualquiera de los tres antes mencionados y se reanudara de manera anual. (Sistema General de Regalías [SGR] 2012d, art. 4)

Para definir lo anterior, los OCAD 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).

Cabe aclarar que existen varios tipos de OCAD y aunque operan bajo el mismo reglamento mantienen discrepancias en su organización logística:

- **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 FCR. Están integrados por cuatro Ministros o sus delegados, un representante del DNP, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes. (Ley 1530 de 2012, art. 195)
- **OCAD Departamental:** Su función principal radica en aprobar los proyectos que se financien con regalías directas en el departamento respectivo. Este OCAD lo conforman dos Ministros del Despacho o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes del departamento. (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. Están integrados por los tres niveles de gobierno (delegado del gobierno nacional, gobernador y alcalde). (Ley 1530 de 2012, art. 42)
- **OCAD de Ciencia Tecnología e Innovación:** Tiene la responsabilidad de definir y aprobar los proyectos de ciencia, tecnología e innovación de las entidades territoriales. A diferencia de los anteriores está integrado por tres Ministros del Despacho o sus Delegados, el Director del DNP o su delegado y el Director del Departamento de Ciencia, Tecnología e Innovación o su delegado, todos ellos a nombre del Gobierno Nacional; así mismo un Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional, y por 6 universidades, 4 de ellas públicas, y las dos restantes privadas. (Ley 1530 de 2012, art. 31)

Los OCAD del nivel departamental se instalaron de manera simultánea entre los meses comprendidos entre Junio del año 2012 y Julio del mismo año, en el caso específico

del Meta la instalación se llevó a cabo el 15 de Junio<sup>9</sup>. (Sistema General de Regalías [SGR] 2012c) Se debe reconocer que el primer órgano colegiado en sesionar fue el OCAD departamental del Meta, el cual se realizó durante los días 19 y 30 de Junio de 2012. (Sistema General de Regalías [SGR] 2012b) 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. (Sistema General de Regalías 2012e, art. 1)

Para el funcionamiento del nuevo sistema fue necesario crear la Comisión Rectora mediante el decreto ley 4923 de 2011. Este nuevo órgano es considerado la máxima instancia dentro del sistema y 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: (Sistema General de Regalías [SGR] 2012f, art.1)

- 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.

Por otro lado, la caracterización de los proyectos es un aspecto innovador del nuevo sistema, pues los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de regalías deben adaptarse a nuevas exigencias que trajo consigo la ley 1530. Así las cosas, estos deben estar en concordancia con el plan nacional de desarrollo, y por consiguiente con los planes de desarrollo del nivel territorial, deben garantizar su sostenibilidad en el tiempo, deben responder a la contribución de alguna meta, bien sea local, sectorial o regional y ahora,

---

<sup>9</sup> Ver Anexo 14. Acta sesión de instalación OCAD departamento del Meta.

se presta mayor atención a la viabilidad del proyecto -se incluyen estudios de pre inversión- pues la ley arroja 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.

Estos proyectos deben ser presentados bajo la Metodología General Ajustada-MGA simplificada, la cual se utiliza durante el desarrollo de los procesos de identificación, preparación, evaluación y programación de los Proyectos de Inversión financiados con recursos de regalías. Este mecanismo consta de cuatro etapas: pre inversión, inversión, operación y evaluación. La primera hace referencia a un proceso de formulación, en donde se identifica el problema, se realiza un análisis de objetivos y se evalúan las posibles alternativas de solución, esto requiere de estudios legales, ambientales, técnicos, financieros y de riesgos. En la segunda etapa se realizan los procesos de ejecución y seguimiento:

Durante este periodo se llevan a cabo las actividades necesarias para la obtención del producto o productos del proyecto. Las actividades deben ser claras, concretas y estar programadas en el tiempo, pues ellas indicarán el monto de recursos que se requiere anualmente para poder lograr el producto en el tiempo estipulado (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2013, pág. 6).

La tercera de ellas, busca alcanzar los objetivos que se estipularon en la primera etapa del proyecto por medio de la generación del beneficio, es decir, de la utilización del bien o servicio obtenido. Finalmente, la evaluación ex post pretende medir el fracaso o el éxito del proyecto a largo plazo. Este mecanismo otorga gran importancia a la etapa de pre inversión, pues obliga a las entidades territoriales a tener listo todos los estudios antes de presentar el proyecto al respectivo OCAD.

Frente a la destinación de los recursos derivados de las regalías, el sistema presenta algunos cambios. Anteriormente la ley 141 de 1994 obligaba a dirigirlos a cuatro sectores del nivel social (mortalidad infantil – agua potable – salud – educación); ahora con el nuevo sistema se abre la posibilidad de presentar proyectos de diversa índole ante el OCAD, cabe aclarar que estos deben cumplir ciertas características (pertinencia –viabilidad – sostenibilidad – impacto y articulación con los planes de desarrollo correspondientes) para ser financiados. Además, deben soportar jurídicamente y en la praxis que el proyecto no

corresponde a un rubro de funcionamiento, y para ello se valen de la ley 617 de 2000 y del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

De conformidad 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, en caso de presentarse alguna irregularidad, esta entidad tenía la facultad para suspender temporalmente el desembolso de las mismas. Igualmente, los organismos de control cumplían su función preventiva y sancionatoria frente a las actuaciones, tanto de los funcionarios como del buen uso de los recursos públicos. Actualmente la nueva ley creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación-SMSCE con el objetivo de velar por el uso eficaz, y eficiente de los recursos de regalías. Esta herramienta sirve para revisar las actuaciones del nuevo SGR e implementar las acciones de mejora que sean pertinentes, todo en tiempo real. (Ley 1530 de 2012, art. 99) Cabe aclarar que este sistema es dirigido por la Dirección de Regalías del DNP, mientras que las funciones de control y vigilancia, son de carácter administrativo, totalmente diferentes a la labor de gestión fiscal de la Contraloría General de la Republica-CGR.

Para concluir esta descripción del nuevo SGR, se puede afirmar que en el 2012 el sistema logró que las regalías se extendiesen en el territorio nacional, pues ahora todas las entidades territoriales tienen derecho a participar de estos recursos. En un periodo más extenso de tiempo, se podrá evaluar el impacto regional y la generación de beneficio de dichas obras, y finalmente, en el largo plazo, los tres niveles de gobierno determinarán, en primer lugar si el sistema logró estabilizar los recursos apropiados por la bonanza minero energética con el fin de asegurar un ahorro significativo, en segundo lugar, 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.

## 2. PROCESO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

En este capítulo se aludirá al proceso de planificación territorial que ha adelantado el departamento del Meta en los últimos años, guardando relación con el tema de regalías. Para ello se lo ha dividido en tres partes. En la primera se mostrará de manera conceptual el proceso de planificación que se adelanta a nivel territorial, en la segunda se describirá el proceso de planificación de tres de los gobiernos locales que fueron anteriores al SGR y por último, se narrará con mayor atención el proceso de planificación que se adelantó en el periodo comprendido entre el 2008 y el 2011, teniendo en cuenta que este fue el último gobierno que operó con el antiguo esquema de regalías y en el cual, se presentó el mayor auge de recursos petrolíferos en la historia del departamento.

Para efectos de esta investigación, fue necesario realizar una construcción conceptual que lograra responder de manera acertada al caso correspondiente. Por esa razón, se articularon varias nociones en torno al tema de planificación -visto desde varias perspectivas- y con base en esta revisión se estableció el concepto de *proceso de planificación territorial*, definido como:

Proceso integral que desarrolla una estrategia sistemática en un tiempo determinado, contemplando la formulación de un plan y un presupuesto dentro de un proceso de concertación para atender las necesidades de la población y alcanzar el desarrollo integral de la entidad territorial (Gutiérrez 2013, pág. 9).

Este concepto será el encargado de orientar el estudio de caso, y a pesar de ser una construcción conceptual, se articula y se sostiene con el apoyo de distintas nociones y diferentes documentos.

En ese orden de ideas, es menester mencionar que el concepto de *planificación* ha tenido una larga trayectoria desde su surgimiento en la Revolución Francesa, esto ha permitido que sea ampliamente estudiado y discutido a lo largo de los años. (Saavedra, et al. 1998, pág. 27) Por tal motivo, se escogió la concepción de dos autores que enmarcan este concepto dentro de un contexto político. En primera instancia, Sergio Galilea (1988, pág. 32) citado por (Saavedra, et al. 1998) demuestra la necesidad de asumir la planificación como un proceso político que intenta conducir la gestión gubernamental. En esa misma línea, Marcos Kaplan (1986, pág. 14) afirma que la planificación implica la creación de una estrategia coherente, y nutrida de decisiones del poder político, la cual sea capaz de fabricar

deliberadamente un programa efectivo para orientar a las entidades. Lo anterior responde a la necesidad de crear una estrategia concertada, reconociendo que debe existir una guía para llevar a cabo la gestión gubernamental.

Este concepto se encuentra articulado al marco jurídico que regula la planificación en Colombia, el marco se institucionaliza a nivel nacional con la expedición de la ley 19 de 1958 y se fortalece en la Constitución Política de 1991, dictando obligaciones en materia de planificación, no solo para la nación sino para las entidades territoriales, con el fin de vincular mucho más a la ciudadanía dentro de estos procesos. Para responder a este reto se reglamenta la ley orgánica del plan de desarrollo (ley 152 de 1994), la cual se configura como un instrumento rector de la planeación en los distintos niveles de gobierno (Nacional, Departamental y Municipal).

La ley 152 de 1994 señala que las entidades territoriales deben gozar de autonomía en materia de planificación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, siempre y cuando sus planes sean coherentes con las estrategias del nivel nacional y con las disposiciones consagradas en la Constitución Política.

Es oportuno explicar con claridad la noción de *autonomía*, a la que se hace referencia en el párrafo anterior. La *autonomía*, es definida por la Real Academia Española-RAE como “la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios” (Real Academia Española [RAE]). La Constitución de 1991 expresa que la *autonomía* de las entidades territoriales involucra varios procesos como: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos, establecer los tributos necesarios -creados hasta entonces por ley- y participar de las rentas nacionales. (República de Colombia 1991, art. 287)

Ahora bien, es importante aclarar que la Corte Constitucional ha logrado precisar la normatividad con respecto a la autonomía territorial. Dentro de una extensa revisión<sup>10</sup>, la

---

<sup>10</sup> Para profundizar en este tema, se recomienda ver Corte Constitucional (30 de Noviembre de 1995). Sentencia C-567. Bogotá; Corte Constitucional (15 de Marzo de 2000). Sentencia C-293. Bogotá y Corte Constitucional (25 de Marzo de 2003). Sentencia C-251. Bogotá.

sentencia C-579 se pronuncia acertadamente, reconociendo los límites de esta, al afirmar que a las entidades territoriales se les confiere:

La potestad de expedir una regulación particular [...] dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general. En este sentido, la autonomía no equivale a autarquía ni a soberanía de las entidades territoriales: debe entenderse como la concordancia de la actividad de éstas con un género superior, que no rompe el modelo del Estado unitario (Corte Constitucional 2001, párr. 10).

Luego de aclarar el concepto de *autonomía*, se retorna a la explicación de la ley 152 de 1994 con respecto al plan de desarrollo territorial. Este se ha convertido en el principal instrumento de planificación para las entidades territoriales, pues contiene dos partes fundamentales para el desarrollo de la entidad y el cumplimiento efectivo de los fines esenciales del Estado. La primera, contiene una parte estratégica, en donde se esbozan los planes, proyectos y programas a realizar durante el periodo gubernamental y en la segunda, se encuentra el plan de inversiones, el cual contendrá los presupuestos plurianuales para financiar los programas y proyectos de inversión pública y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. (República de Colombia 1991, art.339 y Ley 152 de 1994)

El plan de desarrollo de una entidad debe ser elaborado y discutido con las distintas instancias de planeación territorial, que para el caso departamental están conformadas por el Gobernador, quien es el máximo orientador de la planificación; la secretaría u oficina de planeación, quien se encarga de desarrollar, coordinar y dirigir el trabajo técnico; la asamblea, quien aprueba el plan en su totalidad y el Consejo Territorial de Planeación-CTP que estará conformado por representantes de todos los sectores en dicha jurisdicción y cumplirá una función de carácter consultivo. (Ley 152 de 1994, art. 33)

En consecuencia, el Gobernador al empezar su mandato debe impartir las directrices pertinentes para la elaboración del plan, de conformidad con el plan de gobierno presentado durante su campaña, luego la secretaria de planeación se encarga de elaborarlo y ponerlo a consideración de las demás secretarías u oficinas del departamento. Dentro de los dos meses siguientes el proyecto es presentado a consideración del CTP para un análisis y una discusión del mismo y análogamente, es enviado a la Asamblea Departamental. Una vez transcurridos cuatro meses, se le concede a la corporación de elección popular un mes para adoptar alguna decisión.

## 2.1. Proceso de planificación en el departamento del Meta 2000 – 2007

A partir de la expedición de la ley 141 de 1994, se evidencia un crecimiento constante de recursos generados por la explotación de hidrocarburos y demás recursos naturales no renovables, el cual empieza a elevarse de manera progresiva hacia el año 2000<sup>11</sup>. La explotación de dichos recursos se lleva a cabo en pocas entidades territoriales, entre ellas el Meta. Por tal razón, este departamento empieza a recibir un flujo de recursos abundantes por concepto de regalías, las cuales se incluyen como un fuerte rubro para llevar a cabo las metas propuestas en los diversos planes de desarrollo.

Para el año 2001, es elegido el ingeniero Luis Carlos Torres Rueda como gobernador del Departamento del Meta dentro de un periodo de tres años. Tanto por su gestión en la gobernación y su participación como miembro de la junta directiva de la CNR, logró importantes inversiones en el sector de salud, educación y una asistencia a la población vulnerable en temas como acueducto y alcantarillado. Por tal motivo, el DNP destacó su gestión como mandatario al ubicarlo en el puesto número cuatro a nivel nacional. (Rodríguez s.f., párr. 5)

Además con el acompañamiento de diferentes sectores, se realizó un ejercicio de planificación a largo plazo, el cual se logró consolidar en el documento *Plan Estratégico Meta 2020 - propósito común de todos los metenses*. Allí, se identificaron las potencialidades del departamento, entre ellas la existencia de regalías petrolíferas, pues para el gobernador representaban “la columna fundamental de las políticas sociales [...] y la continuidad de importantes proyectos” (Torres s.f., párr. 3). Sin embargo, el documento refleja que la corrupción y la falta de voluntad política eran una amenaza para el desarrollo de este sector, (Gobernación del Meta 2003, págs. 202-203) por ello, se invitaba a elaborar políticas públicas que trascendieran las administraciones superando la temporalidad institucional.

En el año 2004, mediante elección popular y para un periodo de cuatro años<sup>12</sup> es elegido Edilberto Castro Rincón, quien propone en su plan de desarrollo: “elevar la calidad de vida de los habitantes del departamento, con énfasis en las comunidades más pobres. Bajo

---

<sup>11</sup> Ver Anexo 4. Gráfica: Giros de regalías directas en el período 1991 – 2009.

<sup>12</sup> En el Acto Legislativo 2 de 2002 se modifica el artículo 303 de la Constitución Política, fijando para los gobernadores un periodo institucional de cuatro años sin derecho a reelegirse.

esa perspectiva las políticas social, de territorio competitivo y sostenible, de cultura, convivencia y de fortalecimiento del Estado, están dirigidas al Bienestar Colectivo” (Gobernación del Meta 2004, pág. 4).

Es claro, que el plan de desarrollo en mención, se encuentra dirigido al servicio del ser humano y acoge los principios rectores del documento *Plan Estratégico Meta 2020 - propósito común de todos los metenses*. No obstante, este plan de desarrollo no menciona en ninguna de sus partes la palabra *regalías*, pese a considerarse una de las mayores entradas para la financiación de sus políticas.

El 28 de Febrero de 2006, Castro abandona el cargo debido a problemas judiciales y a una condena proferida por la Corte Suprema de Justicia, donde se le culpa de homicidio agravado y contratación indebida. Esto genera un quiebre en la planificación de corto plazo, pues se paralizan muchas de las estrategias emprendidas durante su gobierno. Luego de este incidente, Adán Enrique Ramírez Duarte, ocupa de forma interina el cargo mientras se organizan elecciones extraordinarias. El 3 de Julio de 2006, es elegido el arquitecto Juan Manuel González Torres con el fin de culminar el periodo institucional.

Gonzales Torres presenta a consideración de la Asamblea un proyecto de desarrollo con miras: “alcanzar el desarrollo integral sostenible de la población metense a partir de la lucha contra la corrupción, la generación de confianza, consolidación del respeto, la cultura y la sana convivencia; (Gobernación del Meta 2006, pág. 28). El plan propone nuevas estrategias y deja atrás varias de las acciones emprendidas por las administraciones anteriores.

A diferencia de Castro, el plan de inversiones propuesto en la administración de González evidencia que las regalías son el mayor rubro de financiación para llevar a cabo las políticas del plan de desarrollo. Pese a esto, deja claro que el departamento del Meta no cuenta con buena imagen, provocando en varias ocasiones la retención de regalías y el bajo nivel de confianza inversionista, por esa razón, se propone mejorar este panorama.

Paradójicamente, esta administración se vio involucrada en uno de los mayores escándalos de corrupción en el país, debido a que la mayoría de las regalías fueron invertidas

en fiducias<sup>13</sup>, las cuales tenían como objeto producir rendimientos financieros que indirectamente beneficiarían a la comunidad. La consecuencia de dicha decisión, radicó en que estos dineros nunca fueron devueltos en su totalidad, lo que produjo un detrimento de índole fiscal contra el departamento<sup>14</sup>. Adicionalmente, se encuentran con orden de captura varios de los funcionarios que participaron en esa administración debido a que pusieron en riesgo la calidad de vida de muchos metenses al invertir de manera indebida recursos públicos que por ley, y en su momento, le correspondían a sectores de tipo social. Sorpresivamente, el ex gobernador, quien era el encargado de liderar los procesos decisorios, fue exonerado de todos los cargos disciplinarios (La Llanera, 2011) y actualmente cuenta con medida de aseguramiento no privativa de la libertad. (RCN Radio Colombia 2013)

Hasta aquí, el panorama evidencia una gestión poco efectiva por parte de las autoridades locales con relación a la inversión de regalías petrolíferas. Los programas de gobierno cumplen de manera pormenorizada cada una de las exigencias dispuestas para la formulación y aprobación del plan de desarrollo, pero las administraciones no logran aterrizar dichos propósitos a la realidad. Aunque se destaca la iniciativa del *Plan Estratégico Meta 2020 - propósito común de todos los metenses* como un ejercicio de planificación importante para el desarrollo integral sostenible, la coyuntura política desvanece muchos de los propósitos y obstaculiza muchas de las políticas proyectadas en el departamento. Así mismo, se evidencia un inmediatez en los planes de desarrollo, al no encontrar continuidad en las líneas de gobierno entre una y otra administración y al no observarse un cambio sustancial, acorde con el gran flujo de recursos girados por concepto de regalías.

### **2.3. Proceso de planificación en el departamento del Meta 2008 – 2011**

El 31 de Mayo del año 2008, la Asamblea Departamental aprueba la ordenanza No. 633, por medio de la cual se adopta el plan de desarrollo económico y social “Unidos Gana el Meta”

---

<sup>13</sup> Fiduarria S.A. define los negocios fiduciarios como “aquellos actos de confianza por medio de los cuales una persona entrega a otra uno o más bienes determinados, transfiriéndole o no la propiedad de los mismos, con el propósito de que ésta cumpla con ellos una finalidad específica, en beneficio del constituyente o de un tercero” (Fiduarria párr. 2).

<sup>14</sup> Hasta el momento se ha logrado la devolución de gran parte de este dinero, el restante es muy posible que no regrese a las cuentas locales debido a que la Contraloría tenía cinco años para obligar a los responsables a resarcir el daño fiscal pero ya se está acabando el tiempo, por tal razón, existe una alta probabilidad que los dineros no sean devueltos. (La Llanera, 2013)

para el período 2008 – 2011. Esta iniciativa, liderada por Darío Vásquez Sánchez. El gobernador elegido para este período, buscaba un modelo económico regional sostenible y sustentable por medio del cual se generará empleo, ingreso y bienestar social.

Para llevar a cabo esto, se esbozaron cuatro dimensiones (social, institucional, económica, y ambiental) teniendo en cuenta los procesos temáticos y sectoriales, y a su vez la incorporación de las estrategias expuestas en Visión Colombia 2019 y Visión Meta 2032, las cuales buscan realizar un ejercicio amplio e incluyente en el que se logren construir consensos sobre la visión de desarrollo a largo plazo.

Por un lado y en concordancia con su misión, el DNP decide llevar a cabo una estrategia de planificación a largo plazo. Con este ejercicio se busca coordinar y articular las proyecciones del gobierno central con las entidades territoriales en materia de infraestructura física, desarrollo social y territorial, capital humano y crecimiento económico con el fin de tener líneas de continuidad entre un gobierno y otro.

Por tal motivo y para responder de manera satisfactoria a la convocatoria del DNP, el Meta decide asumir un compromiso de varios años para construir un acuerdo colectivo capaz de fijar la visión de desarrollo territorial. Es importante reconocer el trabajo del departamento por realizar un ejercicio de planificación a largo plazo, el cual arroja como resultado cuatro posibles escenarios que conducen a una misma visión del futuro mediante diferentes rutas. Este documento se publica en el año 2011 y dentro de su línea base se hace mención de la reducción de regalías a la que se verá enfrentado el departamento, por tal razón invita al gobierno local a buscar nuevas fuentes de financiación y abandonar la tendencia a la pereza fiscal, es decir al descuido de una entidad para generar sus propios recursos por la dependencia de las transferencias del gobierno central y las regalías. (Departamento Nacional de Planeación [DNP] y Gobernación del Meta 2011, pág. 31)

Con respecto al tema presupuestal, cabe resaltar que el plan plurianual de inversiones proyectó para el cuatrienio 2008-2011 una suma de dos billones trescientos ochenta y ocho mil ciento noventa y ocho pesos (2.000.000.388.198), de los cuales las regalías representaban un 52,99%, es decir que se esperaba un giro de aproximadamente un billón sesenta mil millones doscientos cinco mil setecientos cuarenta y cuatro pesos (1.000.060.205.744). Sin embargo, esta proyección superó las expectativas y el departamento del Meta recibió para el

cuatrienio una suma de más de tres billones de pesos por concepto de regalías<sup>15</sup>, pues aumentó dicho ingreso en un 270% durante el periodo comprendido entre 2006 y 2008 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], pág. 14). Esta cantidad fue invertida, en su gran mayoría, en el sector de infraestructura, así lo evidencia el acta de informe de gestión 2008-2011 elaborado por la gobernación del Meta, en donde se reporta la construcción de distintas obras públicas (Gobernación del Meta 2012, pág.55-137)

El informe de gestión también advierte que durante el periodo 2008-2011 se tuvieron que compensar recursos invertidos inadecuadamente en vigencias anteriores, específicamente desde la vigencia 2000 hasta el 2007, lo que afectó, en cierto modo, el cabal cumplimiento de algunas metas establecidas en el Plan de Desarrollo (Gobernación del Meta 2012, pág. 4).

Debido al peso de las regalías en el presupuesto departamental, se hizo manifiesta la necesidad de realizar un seguimiento a su inversión. Por ello, el DNP, a través de la Dirección de Regalías, realizó interventorías administrativas y financieras. Cuando se reportaba alguna irregularidad en los procesos, inmediatamente se comunicaba a los organismos de control pertinentes y en algunos casos se suspendía el giro de regalías de manera preventoria<sup>16</sup>. (Villarreal 2013, párr. 20) El Meta fue blanco de varias suspensiones<sup>17</sup>, debido al manejo irregular de las inversiones, el cual, en varias ocasiones no se ajustaba a la normatividad vigente.

En la mayoría de los casos, estas irregularidades fueron reportadas a los organismos de control, pero la respuesta de estos era poco efectiva en razón a varias circunstancias, por un lado, la congestión de procesos obstaculizaba resultados oportunos en las investigaciones y por otro, los intereses y el fuerte poder de las contralorías territoriales al tener bajo su tutela la vigilancia en el gasto de los dineros públicos. (Caracol 2010) Se observó que en el informe de gestión y resultados elaborado por la Auditoría General de la República-AGR, la Contraloría Departamental del Meta-CDM se ubicó dentro de un rango satisfactorio con

---

<sup>15</sup> Ver Anexo 5. Cuadro: Transición de Giros de Regalías 2004 – 2011.

<sup>16</sup> Ver Anexo 12. Entrevista: Julián Villarreal

<sup>17</sup> Departamento Nacional de planeación [DNP] (s.f.). Suspensiones y levantamientos. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/MonitoreoSaldosR%C3%A9gimenAnterior/Suspensionesylevantamientos.aspx>

relación a su gestión en el control fiscal, pese a que puede mejorar si realiza un esfuerzo en la celeridad de sus procesos. (Auditoría General de la República [AGR] 2010, pág. 18)

De igual manera es importante resaltar que la CGR y la CDM cumplieron eficientemente con su deber, al realizar advertencias y hallazgos de tipo fiscal en el manejo de las regalías. Ejemplo de ello fue su papel en el escándalo protagonizado por las fiducias, además de sus informes anuales, donde el último revelaba que la gestión de la Gobernación del Meta en la inversión de regalías directas durante el 2011 fue desfavorable con una calificación del 53,11% debido a la deficiente planificación, a la falta de seguimiento y monitoreo, al incumplimiento de requisitos en la celebración de contratos, entre otros. (Contraloría General de la República [CGR] 2013c, pág. 9) No obstante, se debe mencionar que la mayoría de los procesos adelantados en la CGR y la CDM no cuentan con la adecuada celeridad, postergando investigaciones que en muchas ocasiones cumplen una prescripción y se absuelven o abandonan con el tiempo.

En virtud de lo anterior, es claro que los organismos de control -en especial la CGR- cumplieron un papel fundamental dentro del proceso de planificación, al servir como una red de vigilancia en la inversión de los recursos del Estado. Sin embargo, el departamento del Meta no reportó un alto índice de irregularidades<sup>18</sup>, pese a la situación política y a la abundancia de recursos generados.

Una vez descrito el sistema de planificación territorial y su aplicación práctica en el departamento del Meta con relación al antiguo régimen de regalías, se estudiará en el siguiente capítulo lo ocurrido con la planificación territorial teniendo en cuenta que este proceso se llevó a cabo con el nuevo régimen de regalías.

---

<sup>18</sup> Ver Anexo 6. Gráfica: Porcentaje de irregularidades en la aplicación de la ley de regalías por departamento 2001 – 2010.

### **3. INCIDENCIA DEL NUEVO SGR EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL META DURANTE EL 2012**

En este capítulo se analizará la incidencia del nuevo SGR en el proceso de planificación que se adelantó en el departamento del Meta durante el año 2012. Para cumplir este objetivo, es necesario realizar una descripción del proceso ocurrido, e ir relatando de manera simultánea los principales hallazgos de la investigación a luz del enfoque neo institucional y el debate estructura – agencia.

Así, el 23 de Mayo del año 2012, la Asamblea Departamental del Meta aprueba la ordenanza N°776 por la cual se adopta el plan de desarrollo económico y social “Juntos Construyendo Sueños y Realidades”. Esta iniciativa se hizo de manera participativa con el acompañamiento del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas-PNUD. A diferencia del plan de desarrollo anterior, que tenía una vocación hacia la construcción de infraestructura, el plan de desarrollo liderado por Alan Jara Urzola asume con un mayor énfasis los retos del sector social, pues pretende consolidar:

Un nuevo modelo de desarrollo caracterizado por la inclusión social, la educación y el conocimiento, el respeto a los DDHH y el DIH, el reconocimiento a la diferencia poblacional, de género, étnica y territorial, al tiempo que avanza en la disminución de la pobreza, el restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado como contribución a la construcción de paz territorial, la atención integral de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes más vulnerables, la seguridad humana, la protección del ambiente, mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático (Asamblea Departamental del Meta 2012, pág. 1).

Con este objetivo, el departamento pretende, además de privilegiar el concepto de desarrollo humano, cumplir con las metas definidas por la nación, dentro de las cuales se encuentra la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales fueron establecidos en 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, se espera que las metas propuestas se cumplan para el año 2015 (PNUD s.f., pág. 7)

Por otro lado y debido a la nueva normatividad que se venía presentando en materia de regalías, fue necesaria la realización de tres cumbres con los alcaldes del departamento con el fin de darles a conocer el nuevo SGR, su impacto y la definición de la nueva MGA para la construcción de sus planes de desarrollo, pues estos debían ser presentados a la respectiva corporación en los primeros cuatro meses del año 2012. No obstante, su

elaboración contó con el acompañamiento de la gobernación del Meta, pues el marco jurídico que reglamentaba la puesta en marcha del SGR se fue expidiendo de manera paralela a la elaboración de los planes de desarrollo y a las modificaciones en el presupuesto de las entidades territoriales, generándose varias dudas e inquietudes ante la novedad del nuevo SGR y los desafíos de la planificación territorial<sup>19</sup>.

Al igual que el nivel municipal, el departamento del Meta se vio en la necesidad de doblar sus esfuerzos en el nivel administrativo para sacar adelante el plan de desarrollo y en especial el plan plurianual de inversiones, lo cual se evidencia en las entrevistas realizadas a las autoridades locales, pues todos son claros en reconocer la ausencia del nivel nacional en la construcción de los planes de desarrollo. Tal presencia era de vital importancia teniendo en cuenta que la elaboración de los planes de desarrollo coincidió con la implementación del nuevo SGR, y en el caso específico del Meta era imprescindible la asesoría, en razón que la situación financiera de la entidad se vio altamente afectada por la nueva institucionalidad, la cual ocasionó una reducción significativa en su presupuesto<sup>20</sup>.

Teniendo en cuenta que la definición de planificación territorial adoptada en el proyecto “contempla la formulación de un plan y un presupuesto dentro de un proceso de concertación” (Gutiérrez 2013, pág. 9), es necesario que exista sincronización entre ambos con el objetivo de asignar los recursos de manera eficiente. Razón por la cual, para el año 2012, la gobernación se preparó para adoptar los nuevos lineamientos financieros que traía consigo, la ley 1530.

Por ello y en primera medida, se obligó a las autoridades locales a elaborar un presupuesto sin la inclusión del rubro de regalías, lo que se denominará para términos de este trabajo como el *presupuesto ordinario*, el cual fue aprobado por la Asamblea mediante ordenanza 768 de 2011. Por otro lado, dicho gobierno se vio en la necesidad de aunar esfuerzos para adoptar la recepción de regalías por medio de proyectos de inversión aprobados y viabilizados en el OCAD, una vez surtido este trámite, el MHCP ordena el giro respectivo, el cual se adiciona mediante decreto al *presupuesto ordinario*<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Ver Anexo 3. Tabla: Principales normas que reglamentan el nuevo Sistema General de Regalías.

<sup>20</sup> Ver Anexo 7. Cuadro comparativo de presupuesto 2011 -2012.

<sup>21</sup> Es válido aclarar que el presupuesto del SGR no se vincula a las disposiciones previstas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995

Ahora, es claro que la mayor fuente de ingresos del departamento, incluso con la reforma constitucional, sigue siendo la transferencia de regalías, por tal motivo algunos instrumentos financieros fueron elaborados con base en el híbrido presupuestal que se venía presentando. Así, el plan de desarrollo contempló como indicativo el plan plurianual de inversiones en razón a que los planes, proyectos y programas no tienen una fuente segura de financiación, pues todo lo que corresponda a 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 subvención. (Asamblea Departamental del Meta 2012, pág.197)

Por su parte, la elaboración del Plan Anual Mensualizado de Caja-PAMC<sup>22</sup> se realizó con total normalidad pero con la ausencia del significativo rubro de regalías. Caso contrario, al Marco Fiscal de Mediano Plazo-MFMP<sup>23</sup>, en el cual se tuvo en cuenta la proyección de los recursos de regalías con la nueva legislación y por ende, su disminución progresiva en el tiempo.

Para enfrentar estos problemas sobre déficit en la financiación y la creciente incertidumbre, las autoridades locales se concentraron en 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 con el objetivo de financiar las políticas estipuladas en la parte estratégica. Por ejemplo, el gobierno departamental vislumbró la consecución de nuevos ingresos, diferentes a regalías, por medio de Alianzas Público Privadas-APP y cooperación internacional:

Se está acudiendo a otras figuras, como las APP, a los recursos de cooperación internacional [...] porque la idea es ser más creativos y lograr fuentes de financiación y alternativas que me permitan cumplir las metas del plan (Poveda 2013, párr. 12).

Nosotros tenemos cooperación internacional entonces se hace un convenio y me dicen: ¿en que lo apoyamos? (Jara 2013, párr. 52).

Pese a sus esfuerzos, el gobierno local no logró fortalecer significativamente las rentas del departamento, pues estas “reflejan en su conjunto un crecimiento del 17.29% y una

---

<sup>22</sup> Instrumento de ejecución presupuestal mediante el cual se establece el monto máximo mensual de recursos disponibles. (AGR 2012, pág. 106)

<sup>23</sup> Instrumento Financiero que tiene como objetivo garantizar la sostenibilidad fiscal de las finanzas públicas en un escenario de planificación presupuestal que supere el periodo de gobierno. (AGR 2012, págs. 28-29)

variación del 0.31%” (Contraloría Departamental del Meta [CDM], 2013, pág. 33); con respecto al año 2011. Esta leve variación, intenta ser justificada por el Secretario de Hacienda del Meta, al afirmar que:

Suplir ese vacío con recursos propios es materialmente imposible, nosotros disminuimos 600.000 millones de pesos de regalías y los ingresos corrientes nuestros son 110.000 millones de pesos ¿cuándo vamos a llegar allá? Se necesitaría una dinámica económica como Antioquia, como Cundinamarca pero aquí no (Frías 2013, párr. 25).

La creatividad para enfrentar la reducción presupuestal causada por la reforma a las regalías se vio compensada por la agencia del gobernador Alan Jara<sup>24</sup>, al propiciar acercamientos que lograron aunar esfuerzos en la consecución de recursos por medio de cooperación internacional. De igual manera, esta alternativa facilitó el cumplimiento del objetivo general plasmado en el plan de desarrollo, en razón a que este tipo de ayuda se genera con mayor facilidad en proyectos destinados hacia el sector social. (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional 2006, pág. 11) Esto confirma que no todo se limita a las normas, sino que también existe un espacio para crear e innovar, pues este resultado no solo fue producto de las instituciones sino también del papel que jugó la agencia. (Velásquez 2004, págs. 506 -507)

Luego de explicar este primer hallazgo, es necesario retornar al análisis sobre la incidencia del SGR en la planificación territorial para mencionar que la planificación es: “un proceso [...] que busca alcanzar el desarrollo integral de la entidad territorial” (Gutiérrez 2013, pág. 9). Por tanto, se deben interrelacionar todos los sectores para que la propuesta de desarrollo sea completa. No obstante, en el territorio nacional se generalizó una tendencia en aprobación de proyectos de infraestructura con recursos de regalías, la cual se hizo extensa en el departamento del Meta. Según datos de la CDM, para la vigencia 2012, el Meta invirtió 42,85% del total de regalías ejecutadas en el mejoramiento de las vías secundarias y terciarias. Seguido del sector de agua potable y alcantarillado y un tercer gran porcentaje fue

---

<sup>24</sup> Las características de la agencia de Alan Jara suponen una vasta experiencia en la esfera pública, recordando su paso por la Gobernación del Meta en dos oportunidades (Enero de 1990 – Julio de 1990 y 1998 -2000), por la Alcaldía de Villavicencio en el periodo de 1987 a 1988 y su papel activo en varios cargos públicos del departamento. Su postura se identifica más con las ideologías de izquierda puesto que su formación profesional la recibió en Kiev, una de las ciudades que hizo parte de la República Socialista Soviética de Ucrania. A lo largo de su vida se ha destacado por un liderazgo innato, que incluso le ha servido como herramienta en situaciones bastante complejas, como lo fue su secuestro a manos de las Fuerzas Armadas revolucionarias de Colombia-FARC. (Noticias México s.f., Párr. 1-20)

destinado a la construcción y el mejoramiento de la infraestructura educativa. (CDM 2013, pág. 52)

Esta inversión opacó a los otros sectores del desarrollo social<sup>25</sup>, que eran considerados prioritarios en la legislación anterior, lo que generó un decrecimiento histórico del 18,08% en relación al gasto social. (CDM 2013, pág.48) y motivó al gobierno departamental a buscar alternativas para financiar dichos proyectos a través de cooperación internacional.

Aprovechando la flexibilidad de inversión facilitada por la nueva norma, el sistema aprobó en el año 2012, un total de 1.392 proyectos dirigidos al sector de transporte, en este escalafón le siguen sectores destinados a educación, saneamiento básico y vivienda. Sobre lo anterior, se evidencia que en los últimos lugares de este informe se ubican sectores del nivel social, tales como la inclusión social y reconciliación con 87 proyectos aprobados, infancia y adolescencia con tal solo 12 proyectos aprobados y posicionándose en los últimos lugares el sector de desarrollo social con un resultado de dos proyectos aprobados<sup>26</sup>.

Lo anterior fue justificado por dos razones; la primera es señalada en las entrevistas, en donde se reconoció cierta facilidad para aprobar proyectos de infraestructura y cierto tipo de dificultad para la viabilización de proyectos de índole social en el OCAD:

El gobierno nacional quiere orientar los recursos fundamentalmente a la infraestructura, digamos fundamentalmente lo que son vías, viaductos, proyectos que son importantes pero los proyectos sociales tienen problemas, los del salud, educación, alimentación, proyectos sociales para víctimas, derechos humanos, juventud todos esos proyectos sociales han venido encontrando una dificultad muy grande (Frías 2013, párr. 2).

Nos limitó, hizo que fuera más fácil acceder a recursos para otros sectores, por ejemplo para la obra pública pues la facilitó, pero es muy complicado llevar un proyecto del orden social al OCAD (Poveda 2013, párr. 34).

Esta percepción coincide con lo afirmado por el gobernador del Meta durante su entrevista, quien expresa:

Hay la mentalidad que inversión es cemento y varilla y que inversión no es la nutrición de un niño, o que inversión no es la universidad de un joven, o que inversión no es la garantía de derechos a las víctimas y esa mentalidad de que inversión es lo otro hace que cada vez que se hace un proyecto social sea un debate muy muy intenso en el OCAD para lograr que lo aprueben (Jara 2013, párr. 13).

---

<sup>25</sup>“Entendido como aquel cuyo objetivo es solucionar las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población” (CDM 2013, pág. 48).

<sup>26</sup> Ver Anexo 8. – Distribución de regalías por sectores.

La segunda razón, yace en el contenido del artículo 23 de la ley 1530, en el cual 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.

En virtud de los párrafos anteriores, fue posible identificar un nuevo hallazgo en la investigación, pues la cantidad desproporcionada de proyectos de infraestructura frente a proyectos del sector social, especialmente de carácter individual, fue determinada tanto por las instituciones como por la agencia. Es preciso aclarar que la agencia es considerada “la acción libre de los agentes responsables de las políticas públicas y de los procesos políticos, que produce un efecto, positivo o negativo, sobre estas políticas y procesos” (Velásquez 2004, pág. 509). Y por instituciones se entiende que son “aquellos elementos formales e informales que afectan a las políticas públicas y los procesos políticos en cualquiera de sus momentos, y a sus agentes ya sea constriñéndolos o permitiéndoles su actuación” (Velásquez 2004, pág. 509).

En este caso el hallazgo resulta complejo, en tanto se evidencia que los nuevos lineamientos de la ley 1530 de 2012 con relación a las características que deben contener los proyectos, permiten cierta flexibilidad en la inversión generando un efecto positivo al proceso de planificación, en razón a que ahora las entidades territoriales tienen la oportunidad de priorizar otros sectores, diferentes a los impuestos por el antiguo esquema, abriendo así, la posibilidad de responder a coyunturas especiales.

Sin embargo, la incidencia de esta institución también es de carácter negativo pues dentro del artículo 23 de la ley en mención, se hace alusión a la sostenibilidad de los proyectos. Las iniciativas de índole social, especialmente los casos individuales, tales como los programas de nutrición o el pago semestral de un joven universitario, se han visto afectadas al demandar gastos recurrentes en el tiempo, sin tener en cuenta que estos proyectos hacen parte de la inversión en capital humano.

Esto puede ser constatado en el acta 001 y 002 del OCAD departamental del Meta. En la primera sesión se presentan a consideración 90 proyectos de infraestructura, los cuales, en su momento, atravesaban por un proceso de ejecución y requerían adiciones para terminar el objeto contratado. Se debe tener en cuenta que la planificación territorial exige un proceso

de articulación entre las administraciones locales, por lo cual era necesario culminar satisfactoriamente las obras del gobierno inmediatamente anterior. En la segunda sesión se presentan 78 proyectos de diversa índole, de los cuales se aprueban 56, desagradados en vivienda, infraestructura vial y mejoramiento del alcantarillado. Cabe aclarar que los proyectos que no fueron viabilizados correspondían en su mayoría, a sectores de tipo social, los cuales fueron enviados a los respectivos ministerios debido a que presentaban buenos objetivos y una justificación de inversión incuestionable. Sin embargo, se observan limitaciones en la sostenibilidad de largo plazo y se recomienda añadirles otras fuentes de financiación. (SGR 2012a y Sistema General de Regalías [SGR] 2012b)

Retomando la explicación del segundo hallazgo, es importante tener en cuenta que la agencia de Alan Jara privilegió el sector social en su plan de desarrollo, razón por la que presentó a consideración del OCAD varias iniciativas de esa índole. Por tal motivo, los proyectos de vivienda de interés social se ubicaron dentro de los sectores más destacados en el año 2012, obedeciendo, no solo a una meta propuesta en el plan de desarrollo del departamento –institución de tipo formal-, sino a motivaciones e intereses por parte de los actores del nivel nacional, recordando que:

Las instituciones son el contexto estratégico dentro del cual los actores diseñan los mecanismos óptimos y los medios para lograr sus fines y, por consiguiente, ellas condicionan el comportamiento de los distintos agentes en sus relaciones, indicando qué conductas o situaciones son requeridas, prohibidas o permitidas (Zurbriggen 2006, párr. 7).

Lo anterior, implica afirmar como hallazgo de este trabajo, que la facilidad en la aprobación de proyectos en este sector, fue motivada tanto por las reglas de juego formales, en cumplimiento de la política de vivienda liderada por el presidente Juan Manuel Santos y su ex Ministro de Vivienda, German Vargas Lleras, como por intereses de la agencia nacional, diferentes a la estructura, en donde la entrega de estos bienes inmuebles, podría convertirse en una estrategia electoral.

Ahora bien, en el proceso de planificación del año 2012 los sectores sociales no fueron los únicos perjudicados, pues la ejecución de gastos del año 2010, 2011 y 2012, demuestra de manera comparativa que “la inversión disminuyó el 9.01% en los últimos tres años y frente al año anterior se registró una variación negativa del 46.07%” (CDM 2013, pág. 47).

Esta disminución obedeció, por un lado al recorte de recursos autorizado mediante Acto Legislativo 5 de 2010, en donde el departamento del Meta pasó a recibir 852.726.000.000, luego de percibir en el año 2011 la suma de 1.339.365.207.677 por concepto de regalías<sup>27</sup>. Por otra parte, la ausencia de un modelo de transición y la falta de fluidez en la implementación de los OCAD, generó una parálisis en la inversión, debido a que los proyectos susceptibles de ser financiados con regalías fueron aprobados hasta Julio de 2012. Esta afirmación se pudo corroborar a través de diferentes fuentes:

Se evidencian graves deficiencias frente al seguimiento, control y monitoreo en la aprobación de proyectos dada la necesidad de la ejecución presupuestal de los recursos, debido fundamentalmente a la falta de fluidez al inicio de promulgación de la Ley 1530 y a la ausencia de una transicionalidad entre el sistema antiguo (Ley 141 de 1994) y el nuevo SGR. (Contraloría General de la República [CGR], 2013b, pág. 5)

Uno entiende que es difícil montar un sistema pero había que prever un régimen de transición para que no se generará 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 (Jara 2013, párr. 2).

Dicha apreciación, no solo fue compartida por las autoridades locales, también lo afirmó, Julián Villarreal, quien trabaja como asesor en la dirección de regalías del DNP:

No hubo régimen de transición previsto, pero sobre la marcha se ha ido implementando (Villarreal 2013, párr. 48)

Tal situación dirige la investigación hacia un nuevo hallazgo, pues la incidencia de las instituciones formales -en específico la falta de transicionalidad entre ambas (Ley 141 de 1994 y Ley 1530 de 2012)-, el apresuramiento legislativo propio de la cultura política colombiana y la improvisación en la socialización del nuevo sistema por parte de los actores encargados, llevaron a la afectación y parálisis de la inversión, dejando consecuencias negativas en el desarrollo de las entidades territoriales.

La ausencia de un modelo de transición produjo en el territorio nacional una ejecución baja de los recursos con cargo al SGR, según el informe de la CGR para el año 2012 la

---

<sup>27</sup> Ver Anexo – Cuadro comparativo de presupuesto 2011 - 2012

ejecución presupuestal tan solo fue del 39,59% (CGR 2013b, pág. 46) y al discriminarlo por departamentos, el Meta presenta una ejecución del 56,1%. (CGR 2013a, pág. 22)

El nivel de ejecución se relaciona directamente con el superávit fiscal que vienen presentando de manera simultánea el gobierno nacional y los entes territoriales. Dicha característica tiene su explicación en la modificación del ciclo de las regalías, especialmente en la transferencia y giro de estas. 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 los respectivos OCAD aprueben y viabilicen los proyectos, luego se hace el desembolso respectivo a cada uno de los beneficiarios, en este caso los entes territoriales, los cuales deben mantener este giro 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 o municipio logra demostrar cuantiosas sumas de dinero.

Así las cosas, el Meta termina la vigencia 2012 con un superávit presupuestal de \$442.455.933, cifra que equivale al 32.94% de los ingresos recaudados. (CDM, 2013, pág. 57) El bajo nivel de ejecución, obligó al departamento a posponer ciertos proyectos debido a la baja gestión fiscal que presentaron durante dicha vigencia. Es decir que a pesar de tener grandes cantidades de recursos en sus cuentas bancarias, no realizaron con celeridad los procesos de contratación, ocasionando cierta demora en los proyectos planificados.

Lo anterior, deja como resultado un nuevo hallazgo, pues la demora en la implementación de los OCAD y de la puesta en marcha del SGR fueron elementos formales que condicionaron una afectación de tipo fiscal, pues las regalías hacen parte del conjunto de recursos que por disposición constitucional y legal le corresponden al Estado, y en virtud de ello, deben ser ejecutados con sujeción a los principios de la administración pública.

Pese al desalentador panorama que revelan los indicadores mencionados con anterioridad, la CGR resalta el papel del departamento del Meta, el cual en el 2012 se destacó por su eficacia, pues fue la entidad que más recibió recursos del SGR gracias a su dinamismo en la aprobación de proyectos. (CGR 2013b, pág. 84) Para el año 2012, el OCAD departamental del Meta logró aprobar un total de 175 proyectos, seguido del OCAD regional del Caribe con 85 proyectos aprobados. (CGR 2013b, pág. 83)

Este hallazgo es de carácter positivo, por lo cual se debe destacar el papel de la agencia, en este caso, del personal administrativo de la gobernación del Meta, al imponerse por encima de 31 departamentos, como la entidad territorial que más proyectos logró aprobar y por tanto, la que mayores recursos logró recibir gracias a su gestión.

Dentro del proceso de planificación en el departamento del Meta, se evidenció cierta incomodidad por la pérdida de autonomía para la toma de decisiones de orden local. Esta premisa se manifestó de manera reiterativa en las diversas entrevistas, al señalar que los triángulos de buen gobierno, u OCAD, le restan poder decisorio a la entidad territorial, teniendo en cuenta que esta gozaba de entera discrecionalidad para la escogencia de proyectos:

Yo fui gobernador en el año 90, nombrado por el presidente, antes que hubiera elección popular de gobernadores y en ese entonces tenía más autonomía que hoy (Jara 2013, párr. 28).

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 (Poveda 2013, párr. 44).

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. (Ley 1606 de 2012, art. 31) Por tal razón, la Corte Constitucional mediante sentencia C-624 de 2013 declaró inexecutable dicho artículo, arguyendo 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, Consideraciones).

En virtud de lo anterior, la investigación arrojó un nuevo hallazgo con relación a la autonomía del departamento. 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 debería utilizarse a discreción del departamento o municipio, que finalmente, son quienes conocen las verdaderas necesidades de su territorio. Sin embargo, los OCAD fueron creados por nuevas reglas de juego, complejizando la gestión de la agencia 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, durante el 2012 se limitó el liderazgo de los actores regionales, al depender de un poder de veto en el OCAD del llano.

Otro aspecto, que tuvo gran impacto en el proceso de planificación territorial, fue el fortalecimiento en la formulación de proyectos dentro de un escenario de escasez de recursos 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 valoraran 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.

Así lo manifiestan, todas las autoridades locales entrevistadas, dentro de las cuales es posible destacar este fragmento:

Y claro que valoramos esos recursos, sabemos que son muy importantes, sabemos que perdimos mucho y valoramos en pleno los recursos de regalías, ya somos más conscientes que tienen un término, y que tenemos que tener una alternativa [...] como cuando uno tiene menos hace más, hace más preparación, hace más planificación (Poveda 2013, párr. 46).

Como se mencionó anteriormente, las acciones de los agentes y las instituciones, bien sea formales o informales, producen efectos tanto positivos como negativos. En este caso, se evidencia un hallazgo de tipo positivo, al forjarse en el departamento la consolidación de 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, el mayor número de proyectos aprobados en el país durante el año 2012. (CGR 2013b, pág. 84)

De igual manera, es importante destacar que el nuevo sistema (institución formal) 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.

Hasta aquí, es posible para el lector comprender la incidencia del nuevo SGR en el proceso de planificación territorial, mediante la descripción y la presentación de hallazgos identificados durante la investigación. Ahora, se presentarán los hallazgos de una manera más estructurada para entender que fueron diversos, que no todo fue incidencia de las normas, como se insinuó en la hipótesis, sino que también hubo espacio para que la agencia (diferentes actores) incidiera positiva o negativamente en el proceso de planificación.

La planificación no solo se construye a través de reglas, también participan personas que son consideradas actores o agentes, implementando políticas públicas dentro del ambiente en que se encuentran inmersos. En consecuencia, se consideró que el uso del enfoque neoinstitucional no era suficiente para explicar los hallazgos de la investigación, pues las agencias del Presidente Juan Manuel Santos, del ex Ministro Germán Vargas Lleras, del gobernador Alan Jara y de los funcionarios del gobierno nacional y local, afectaron los elementos del proceso de planificación territorial a través de sus percepciones, preferencias y capacidades.

Los hallazgos demostraron que existe un híbrido entre el enfoque neoinstitucional y el debate estructura – agencia, pues existen “diversas explicaciones que aceptan que los fenómenos son producto tanto de las estructuras e instituciones como de la agencia de los individuos” (Velásquez 2004, 506). En este caso, el balance revela que las instituciones, bien sea formales o informales, muchas veces constriñen el comportamiento de los actores dentro de un proceso decisorio, un ejemplo claro de ello, corresponde al hallazgo número seis, en donde una institución de tipo formal no le permite actuar con autonomía al agente (Alan Jara) dentro de un proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, hay que reconocer que la agencia, muchas veces influye en las instituciones, a veces de manera positiva y otras negativamente. En su artículo, Zubriggen (párr. 23) afirma que las reglas de juego no afectan directamente los resultados de una política, o por lo menos no en su totalidad, pues estas son diseñadas, aprobadas e implementadas por diferentes actores. Caso que se presenta en el hallazgo número uno, en

donde las características de la agencia (Alan Jara) consiguen afectar positivamente la estrategia de consecución de recursos, diferentes a regalías.

Por lo dicho en este capítulo se vislumbran cambios a la hipótesis formulada al inicio de la investigación y explicada en la introducción de este trabajo, cambios que serán analizados y explicados con mayor atención en las conclusiones.

## 4. CONCLUSIONES

Esta investigación se planteó como objetivo principal describir la incidencia del nuevo SGR en el proceso de planificación que adelantó el departamento del Meta durante el año 2012. Para cumplir con este propósito, fue necesario explicar de manera detallada, tanto el modelo anterior, como el nuevo esquema de regalías, luego, se describió la planificación que se venía gestando antes de la reforma constitucional del año 2011. Y por último, se realizó un ejercicio análogo de descripción e identificación de hallazgos durante el proceso de planificación territorial y la incidencia del SGR en el mismo.

La investigación tuvo un alcance descriptivo y analítico, y fue orientada utilizando el enfoque neoinstitucional y el debate estructura – agencia con el fin de ampliar la comprensión de los hallazgos identificados. De igual manera contó con técnicas de recolección de datos que aterrizaron la hipótesis otorgándole solidez al trabajo de grado.

En un primer momento la investigación se planteó la siguiente hipótesis:

El nuevo SGR incidió de manera diversa en el proceso de planificación del departamento del Meta que se llevó a cabo durante el 2012. En la medida que le restó autonomía administrativa al vincular actores del nivel nacional dentro del proceso decisorio departamental, fomentó la elaboración de proyectos de reducido valor social y limitó los recursos ocasionando distorsiones en las etapas que se llevaron a cabo durante ese proceso. Sin embargo, el sistema incidió positivamente en la medida que logró que las autoridades valoraran más unos recursos, que ahora se presentan como escasos a través del diseño de mejores proyectos (Gutiérrez 2013, pág. 7).

Esta aproximación inicial fue sometida a distintos ajustes, teniendo en cuenta el resultado de la investigación. La mayoría de las premisas se sustentan de manera clara en la identificación de cada uno de los hallazgos, con las restantes se realizaron algunas modificaciones con el objetivo de precisar su veracidad. Esto, reconociendo que la hipótesis planteada en el proyecto respondió en términos claros a la pregunta de investigación. No obstante, se le debe ampliar y fortalecer debido a que fue formulada como una proposición exploratoria, que al someterse a un proceso de investigación integró nuevos elementos, permitiendo un enriquecimiento de la misma.

Con fundamento en los hallazgos descritos en el tercer capítulo y con el fin de facilitar la lectura de los mismos, se ha elaborado el siguiente cuadro de hallazgos:

**Tabla 1. Tabla de Conclusiones**

<b>NÚMERO DEL HALLAZGO</b>	<b>CONTENIDO DEL HALLAZGO</b>	<b>ANÁLISIS DEL HALLAZGO (A la luz del enfoque neoinstitucional y el debate estructura-agencia)</b>
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Déficit e incertidumbre en la financiación del plan de desarrollo, obligando al departamento a buscar nuevas alternativas para la consecución de recursos. Se destaca el liderazgo y la gestión de Alan Jara para concretar dichas estrategias de financiación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los cambios en las reglas de juego formales generaron incertidumbre frente a la financiación del plan de desarrollo. No obstante, las características, propias de la agencia de Alan Jara, incidieron positivamente al gestionar el desembolso de recursos de manera eficaz mediante cooperación internacional y APP.</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cantidad desproporcionada de proyectos de infraestructura frente a proyectos del sector social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El hallazgo es de naturaleza compleja, en razón a que la institución formal (SGR) incidió positivamente al permitirle a la entidad territorial una priorización de sectores de manera discrecional. Sin embargo, el papel de la agencia de Juan Manuel Santos incidió negativamente al sobreponer sus intereses particulares, en víspera de una posible reelección. Conllevando así, a la desatención de proyectos que fomentan la dimensión social y/o humana.</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parálisis en la inversión del departamento durante el año 2012.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La ausencia de reglas de juego formales durante la implementación del nuevo sistema y las características propias de la cultura política colombiana impactaron la inversión del Meta de manera negativa.</li> </ul>

4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afectación de tipo fiscal debido a la baja ejecución de recursos, especialmente de regalías.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La demora y la falta de fluidez en la implementación de la institución formal (SGR) generó una baja ejecución presupuestal de los recursos derivados de las regalías.</li> </ul>
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agilidad y dinamismo en el departamento del Meta por la aprobación de proyectos frente a los demás departamentos. Reconociendo la capacidad de la agencia de Alan Jara y su equipo de trabajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El liderazgo propio de la agencia de Alan Jara y la gestión de su equipo de trabajo impactaron positivamente el proceso de planificación, pues contaban con una gran experiencia en el manejo de regalías facilitando la adaptación al nuevo sistema.</li> </ul>
6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de autonomía territorial al compartir decisiones del orden departamental con otros niveles de gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los OCAD- producto de las nuevas reglas de juego formales- complejizaron el poder decisorio de la agencia local, al asistírles un derecho de injerencia en la destinación de los recursos de regalías.</li> </ul>
7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de una cultura de la planificación, conllevando así, a una valoración y a un mejor aprovechamiento de los recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las exigencias impuestas por la institución formal con respecto a la nueva metodología de presentación de proyectos incidieron de manera positiva en la agencia de las autoridades locales, fomentando en estas, una cultura de la planificación.</li> </ul>
8	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor concertación y coordinación en los tres niveles de gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las nuevas reglas de juego incidieron positivamente en el proceso de planificación territorial en tanto fortalecieron los niveles de coordinación e integración entre el gobierno nacional, departamental y municipal. Aportando así, a una visión coherente y compartida del futuro.</li> </ul>

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado.

En virtud de lo anterior, se concluye que la mejor respuesta a la pregunta ¿de qué manera incidió el SGR en el proceso de planificación del departamento del Meta durante el año 2012? Es la siguiente:

El nuevo SGR incidió de manera diversa en el proceso de planificación que se llevó a cabo en el departamento del Meta durante el año 2012, en la medida que limitó la autonomía al involucrar de manera vinculante actores del nivel nacional dentro de los procesos decisorios locales, fomentó proyectos que limitaban el componente social y/o humano y ocasionó distorsiones en varias etapas del proceso de planificación debido a la falta de fluidez en la implementación de los OCAD y a la ausencia de transicionalidad entre el antiguo esquema y el nuevo SGR. A pesar de lo anterior, el sistema incidió positivamente en la medida que logró que las autoridades valoraran más unos recursos, que ahora se presentan como escasos a través del diseño de mejores proyectos. Así mismo, el sistema integró los tres niveles de gobierno mediante procesos de concertación que favorecen el desarrollo de la entidad territorial. Lo anterior, se soporta en una explicación mixta, pues los hallazgos permiten evidenciar que la institución formal (SGR), la cultura política colombiana y el papel activo que jugaron las diferentes agencias, como la del Presidente Juan Manuel Santos y la del Gobernador Alan Jara, a lo largo del proceso, condicionaron y determinaron los resultados de la investigación.

Se espera que el resultado de este proyecto pueda ser considerado como un punto de partida para nuevas investigaciones, tanto en la comunidad científica, como en la practicidad, en razón a que es un tema de vital importancia para la situación política y económica del país. Por otra parte, al no tener este trabajo la última palabra, se espera que su contenido ofrezca una visión del problema permitiendo futuras investigaciones encaminadas a responder nuevos interrogantes como por ejemplo ¿Cómo logrará el gobierno nacional incrementar la eficiencia de los OCAD? ¿Cómo se neutralizarán los intereses de actores que pretenden desviar los recursos públicos para la atención de intereses particulares? Y ¿Cómo facilitar la inversión de recursos derivados de las regalías en temas sociales que no impliquen la construcción de infraestructura?

Pese a estos interrogantes que merecen nuevas investigaciones, es necesario resaltar que esta investigación se constituyó como una de las experiencias que más aportó en la

formación profesional de la autora. Las conclusiones que aquí se presentan son consecuencia de un arduo trabajo de investigación que dejó importantes conocimientos empíricos derivados de la practicidad del tema y la coyuntura analizada. En ese mismo sentido, el trabajo abrió la posibilidad de integrar distintas cátedras vistas a lo largo de la Carrera pudiendo profundizar en temas de hacienda y presupuesto público; estructura, funcionamiento y control del gobierno local; políticas públicas y teorías políticas contemporáneas, todas ellas fundamentales para el desenvolvimiento de un politólogo en la esfera pública.

A lo largo del proceso surgieron dificultades, dado que era una experiencia novedosa que demandaba ir más allá de las teorías y herramientas necesarias suministradas por la Universidad para que el estudiante culmine con éxito esta etapa del proceso. Afortunadamente, estos obstáculos fueron superados respondiendo con precisión al propósito principal del trabajo investigativo.

Espero que el presente documento, sobre la incidencia del nuevo SGR en el proceso de planificación que adelantó el departamento del Meta, permita un mejor entendimiento del nuevo esquema de regalías y su relación con la planificación de orden territorial. Igualmente aspiro a que sus resultados sirvan para la construcción de nuevas políticas públicas que al ser diseñadas e implementadas de manera virtuosa como parte de los procesos de planificación territorial, logren consolidar una estrategia de desarrollo integral sostenible tanto a nivel regional como nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

### Capítulos de libros

Casas, A. y Losada, R. (2008). Enfoques que privilegian las instituciones. En: *Enfoques para el análisis político: Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política* (págs. 163-193). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Kaplan, M. (1986). La planificación y cambio social. En: H. Cuadra, *Estudios de Derecho Económico* V (págs. 9-34) Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/376/2.pdf>

Miklos, T. (1998). La Conceptualización. En: Criterios Básicos de Planeación (págs. 13-21) México: Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/514/3.pdf>

Saavedra, R., Castro, L.E., Restrepo, O., Rojas, A. (2001). El concepto de Planificación. En: *Planificación del desarrollo* (págs. 27 -36) Bogotá: Fundación Jorge Tadeo Lozano. Disponible en: [http://books.google.com.co/books?id=rhq8X-M1\\_10C&pg=PA75&dq=LA+PLANIFICACION+C3%93N+DEL+DESARROLLO+SAAVEDRA+revolucion&hl=es&sa=X&ei=G5DLUvLQCMbokQeNjIGYBw&ved=0CC8Q6AEwAA#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.co/books?id=rhq8X-M1_10C&pg=PA75&dq=LA+PLANIFICACION+C3%93N+DEL+DESARROLLO+SAAVEDRA+revolucion&hl=es&sa=X&ei=G5DLUvLQCMbokQeNjIGYBw&ved=0CC8Q6AEwAA#v=onepage&q&f=false)

### Publicaciones periódicas académicas

Valdivieso, S. (2001). North y el cambio histórico: luces y sombras de la nueva historia institucional. En: *Revista de Economía Institucional*, 3 (4), 157-172. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/419/41900410.pdf>

Velásquez, R., García, M., Fisco, S., Guerrero, J. (2004). El acuerdo 13 y su incidencia en la planeación y presupuestación local en Bogotá: recomendaciones de política pública.

En: *Revista Vniversitas*, (108). Bogotá. Disponible en: [http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub\\_rev/documents/11Velasquezult..pdf](http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub_rev/documents/11Velasquezult..pdf)

Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En: *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 26 (1). Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2006000100004](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100004)

### **Publicaciones periódicas no académicas**

A punto de prescribir acción fiscal en el caso de Fiducias. (2013, 21 de Octubre). En: *La Llanera*. Disponible en: <http://www.llanera.com/?id=17413>

Aprobada la reforma a las regalías. (2011, 9 de Junio). En: *El Espectador*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articulo-276334-aprobada-reforma-regalias>

Barberena, V., Gutiérrez, F., Garay, L.J., Ospina., J.M. (2010). 25 años de descentralización en Colombia. (s.n.): Konrad Adenaur Stiftung. Disponible en: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_19274-1522-4-30.pdf?100426210402](http://www.kas.de/wf/doc/kas_19274-1522-4-30.pdf?100426210402)

Biografía Alan Jara. (s.f.). En: *Noticias México*. Disponible en: <http://www.lasnoticiasmexico.com/326351.html>

Carranza, A. (2013, 15 de Julio). “¿Qué más largo plazo que regalías? Un año después el sistema está funcionando”. En: *La Republica*. Disponible en [http://www.larepublica.co/economia/%E2%80%9C%C2%BFqu%C3%A9-m%C3%A1s-largo-plazo-que-regal%C3%ADas-un-a%C3%B1o-despu%C3%A9s-el-sistema-est%C3%A1-funcionando%E2%80%9D\\_42694](http://www.larepublica.co/economia/%E2%80%9C%C2%BFqu%C3%A9-m%C3%A1s-largo-plazo-que-regal%C3%ADas-un-a%C3%B1o-despu%C3%A9s-el-sistema-est%C3%A1-funcionando%E2%80%9D_42694)

Contralorías territoriales en el ojo del huracán por problemas de politización y corrupción. (2010, 8 de Julio). En: *Caracol* Disponible en:

<http://www.caracol.com.co/opinion/bloggersoriginal-caracol/contralorias-territoriales-en-el-ojo-del-huracan-por-problemas-de-politizacion-y-corrupcion/blog/1324072.aspx>

Medida de aseguramiento contra exgobernador del Meta Juan Manuel González. (2013, 3 de Enero). En: RCN Radio Colombia. Disponible en: <http://www.lafm.com.co/noticias/colombia/03-01-13/la-carcel-ex-gobernador-del-me-12>

Molano, A. (2011, 9 de Junio). Así se repartirá la torta. En: *El Espectador*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/negocios/articulo-276384-asi-se-repartira-torta?q=impreso/negocios/articulo-276384-asi-se-repartira-torta>

No queremos más piscinas de olas con las regalías: Minhacienda. (2012, 5 de Diciembre). En: *El Espectador*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/articulo-390802-no-queremos-mas-piscinas-de-olas-regalias-minhacienda>

Real Academia Española. (s.f). Autonomía. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=autonom%C3%ADa>

Robledo, J. (2011, 25 de Marzo). Los colombianos que defienden sus regalías tienen toda la razón. En: *Prensa del Honorable Senado de la República*. Disponible en: <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/11991-los-colombianos-que-defienden-sus-regalias-tienen-toda-la-razon>

Sorpresa y estupor por fallo de la Procuraduría en caso de Fiducias: Aplicaron dureza a mandos medios. (2011, 15 de Febrero). En: *La Llanera*. Disponible en: <http://llanera.com/?id=11793>

## Otros Documentos

Agencia Nacional de Hidrocarburos. (2004-2013). “Histórico de Regalías: Régimen de Transición Giros 2004 – 2013”. Disponible en la página web <http://www.anh.gov.co/Operaciones-Regalias-y-Participaciones/Regalias/Estadisticas/Paginas/Regalias-antes-del-SGR.aspx>

Asamblea Departamental del Meta. (2012). “Ordenanza 776 de 2012. Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social del departamento del Meta para el periodo 2012-2015 -juntos construyendo sueños y realidades-”. Meta. Disponible en: <http://www.meta.gov.co/es/plan-de-desarrollo/>

Auditoría General de la República. (2012). Guía de presupuesto público territorial. Bogotá: Auditoría General de la República Disponible en: [http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.auditoria.gov.co%2Findex.php%2Fbiblioteca-virtual%2Fprensa%2Fdoc\\_download%2F460-guia-de-presupuesto-publico-territorial&ei=inPLUrSnJcyNkAemhIGoDQ&usg=AFQjCNHiuUvBU99HBXqLOAnATagZi3cS3Q&bvm=bv.58187178,d.eW0](http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.auditoria.gov.co%2Findex.php%2Fbiblioteca-virtual%2Fprensa%2Fdoc_download%2F460-guia-de-presupuesto-publico-territorial&ei=inPLUrSnJcyNkAemhIGoDQ&usg=AFQjCNHiuUvBU99HBXqLOAnATagZi3cS3Q&bvm=bv.58187178,d.eW0)

Auditoría General de la República. (2010). Informe de gestión y resultados 2009 -2010. Bogotá: Juan Dios Cano Londoño. Disponible en: <http://www.auditoria.gov.co/index.php/auditoria/informes-de-gestion>

Congreso de la República de Colombia. (2012). “Ley 1606 de 2012. Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1o de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014. Diario oficial 48651. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (2012). “Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”. Diario oficial 48433. Bogotá.

Congreso de la República. (2012). Intervención de la Senadora Maritza Martínez. [Archivo de Video] (2012, Mayo 5). Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=BuQFS2xy9MM>

Congreso de la República de Colombia. (2011). “Acto Legislativo 5 de 2011. Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones”. Bogotá. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto\\_legislativo\\_05\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_05_2011.html)

Congreso de la República de Colombia. (2007). “Ley 1151 de 2007. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010” Diario Oficial 46700. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (1994). “Ley 141 de 1994. Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones” Diario Oficial 41414. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (1994). “Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”. Diario Oficial 41450. Bogotá.

Contraloría Departamental del Meta. (2013). Informe definitivo: Auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad especial vigencia 2012. Meta: Contraloría departamental del Meta. Disponible en: <http://www.contraloriameta.gov.co/site/index.php?id=223>

Contraloría General de la República. (2013a). Auditoría a los Recursos de Regalías, al Sistema General de Participaciones en Salud Pública, Población Pobre no asegurada

y Educación de Calidad en el departamento del Meta, vigencia fiscal del 2011 y 2012.  
Bogotá: Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República. (2013b) Sistema General de Regalías, un año después.  
Bogotá: Contraloría General de la República. Disponible en:  
<http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/176618096/informe+SGR+un+a%C3%B1os+despues+web.pdf/f01f95d6-510a-4ab5-a6e0-4cb51a56cb08>

Contraloría General de la República. (2013c) Informe de Auditoria: Regalías Directas en el departamento del Meta, vigencia 2011. Bogotá: Contraloría General de la República.

Corte Constitucional. (2013, 11 de Septiembre) Sentencia C-624 de 2013. Bogotá.  
Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-624-13.htm>

Corte Constitucional. Disponible en: (2003, 25 de Marzo) Sentencia C-251 de 2003.  
Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-251-03.htm>

Corte Constitucional. (2001, 5 de Junio) Sentencia C-579 de 2001. Bogotá. Disponible en:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-579-01.htm>

Corte Constitucional. (2000, 15 de Marzo). Sentencia C-293 de 2000. Bogotá. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-293-00.htm>

Departamento Nacional de Planeación (2013). Definiciones unificadas para la elaboración de documentos, manuales, guías, instructivos y presentaciones. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Disponible en:  
<https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=qwqPmLZZnpM%3D&tabid=12>

12

Departamento Nacional de Planeación y Gobernación del Meta. (2011). Visión Meta 2032: Territorio integrado e innovador. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2007a). Actualización de la cartilla “Las Regalías en Colombia”. Disponible en:

[http://www.simco.gov.co/simco/documentos/Regalias/ACT\\_cartilla\\_regalias.pdf](http://www.simco.gov.co/simco/documentos/Regalias/ACT_cartilla_regalias.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2007b). Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo municipal. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Disponible en:

[https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion\\_Publica\\_Territorial/CARTILLA%20INSTRUMENTOS.pdf](https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/CARTILLA%20INSTRUMENTOS.pdf)

Fiduagraria S.A. (s.f) ¿Qué son los negocios fiduciarios? Disponible en: <http://www.fiduagraria.gov.co/faqs.php>

Gobernación del Meta. (2012). Acta de informe de gestión 2008-2011. Meta: Gobernación del Meta. Disponible en: <http://www.meta.gov.co/es/nuestra-entidad/control-y-rendicion-de-cuentas/indicadores-de-gestion/>

Gobernación del Meta. (2006). “Plan de Desarrollo Económico y Social del Departamento para el periodo 2006-2007 -La Vía Correcta para el Meta-”. Meta.

Gobernación del Meta. (2004). “Proyecto de Ordenanza 529 de 2004. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social del Departamento del Meta para la vigencia 2004 – 2007 -Visión sin Límites-”. Meta. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Pna/documents/2010/plandedesarrollometa.pdf>

Gobernación del Meta. (2003). Plan Estratégico Departamento de Meta 2020. Meta: Gobernación del Meta. <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pe-meta-2020->

[mesa%20de%20convergencia%20subregional-zona%20de%20transici%C3%B3n-%2833%20p%C3%A1g%20-%2010.498%20kb%29.pdf](#)

Gómez, J.E. (2011, 23 de Mayo). Reforma a las Regalías: engaño a la provincia colombiana. Disponible en la página web: <http://congresovisible.org/agora/post/reforma-a-las-regalias-engano-a-la-provincia-colombiana/1586/>

Gutiérrez, M.A. (2013). Incidencia del nuevo Sistema General de Regalías en el proceso de planificación del departamento del Meta en el 2012. (Proyecto de monografía) Bogotá.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2006). Manual de formulación de proyectos de cooperación internacional. Bogotá: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Disponible en: [http://www.minambiente.gov.co/documentos/4794\\_100210\\_manual\\_formulacion\\_proyt\\_coop\\_marco\\_logico.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/4794_100210_manual_formulacion_proyt_coop_marco_logico.pdf)

Ministerio de Educación Nacional. (2002-2012). Cobertura en Educación Básica y Media 2002-2012. Disponible en: [http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?begin=1&seccion=9&id\\_categoria=2&dpto=50&mun=&et=&ins=&sede=](http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?begin=1&seccion=9&id_categoria=2&dpto=50&mun=&et=&ins=&sede=)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2010). “Proyecto de acto legislativo 123/2010 Cámara y 13/ 2010 Senado. Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”. Bogotá. Disponible en: [http://www.humboldt.org.co/iavh/documentos/politica/proyectos\\_de\\_ley/13-10%20Acto%20Legislativo%20Regalias.pdf](http://www.humboldt.org.co/iavh/documentos/politica/proyectos_de_ley/13-10%20Acto%20Legislativo%20Regalias.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f.). El departamento del Meta: frente a los objetivos de desarrollo del milenio. Colombia: PNUD. Disponible en: [http://www.pnud.org.co/img\\_upload/33323133323161646164616461646164/odm%20meta.pdf](http://www.pnud.org.co/img_upload/33323133323161646164616461646164/odm%20meta.pdf)

República de Colombia. (2004). Decreto N°195 de 2004. “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación”. Diario oficial 45445. República de Colombia, Bogotá 2004.

República de Colombia. (1996). Decreto N° 111 de 1996. “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”. Diario oficial 42692. República de Colombia, Bogotá 1996.

República de Colombia. (1991). Constitución Política de 1991. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html)

Rodríguez, L.E. (s.f.). Luis Carlos Torres Rueda. En: Gobernadores del Meta. Disponible en: <http://www.meta.gov.co/archivos/luiscarlostorres.pdf>

Sistema General de Regalías, OCAD Departamento del Meta. (2012a, 29 de Agosto). Acta 002. Bogotá. Disponible en: <http://www.meta.gov.co/proyectos-ocad/>

Sistema General de Regalías, OCAD Departamento del Meta. (2012b, 19 de Julio). Acta 001. Bogotá. Disponible en: <http://www.meta.gov.co/proyectos-ocad/>

Sistema General de Regalías. OCAD Departamento del Meta. (2012c, 15 de Junio). Acta sesión de instalación. Bogotá. Documento no publicado.

\_Sistema General de Regalías. Comisión Rectora. (2012d, 25 de Mayo). Acuerdo 0004 de 2012 “Por el cual se adopta el reglamento único interno de los OCAD y de sus

secretarías técnicas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012”. Bogotá. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=BD3WwKzCnkA%3d&tabid=211&mid=751>

Sistema General de Regalías. Comisión Rectora. (2012e, 22 de Mayo). Acuerdo 0003 de 2012 “Por el cual se adopta la regionalización para efectos del funcionamiento del Sistema General de Regalías, y se dictan otras disposiciones”. Bogotá. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=dMUvUC9B3qs%3d&tabid=211&mid=751>

Sistema General de Regalías. Comisión Rectora. (2012f, 20 de Abril). Acuerdo 0001 de 2012 “Por el cual se adopta el Reglamento Interno de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías señalada en el artículo 4° del Decreto Ley 4923 de 26 de diciembre de 2011”. Bogotá. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=9Iq2OzUW Us%3d&tabid=211&mid=751>

Torres, L.C. (s.f.). Enérgica defensa de las regalías salvó al Meta de una severa crisis financiera. En: Pagina web de Luis Carlos Torres Rueda. Disponible en: <http://www.luiscarlostorresrueda.com/site/hechos/gestion/item/47-en%C3%A9rgica-defensa-de-las-regal%C3%ADas-salv%C3%B3-al-meta-de-una-severa-crisis-financiera>

## **Entrevistas**

Frías J.I. (2013, 21 de Junio). Secretario de planeación y desarrollo territorial en el año 2012 y Secretario de Hacienda en el año 2013.

Jara, A.E. (2013, 1 de Septiembre). Gobernador del departamento del Meta para el periodo 2012-2015.

Nariño, J.C. (2013, 19 de Junio). Secretario de Hacienda para el periodo 2008 – 2011.

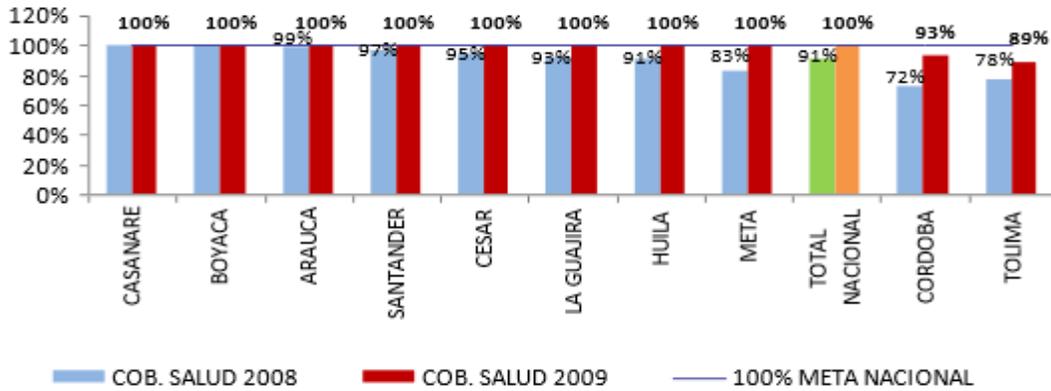
Poveda C.E. (2013, 19 de Junio). Asesora de inversión pública en la Secretaria de planeación y desarrollo territorial.

Villarreal, J. (2013, 12 de Agosto). Asesor en la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación

## ANEXOS

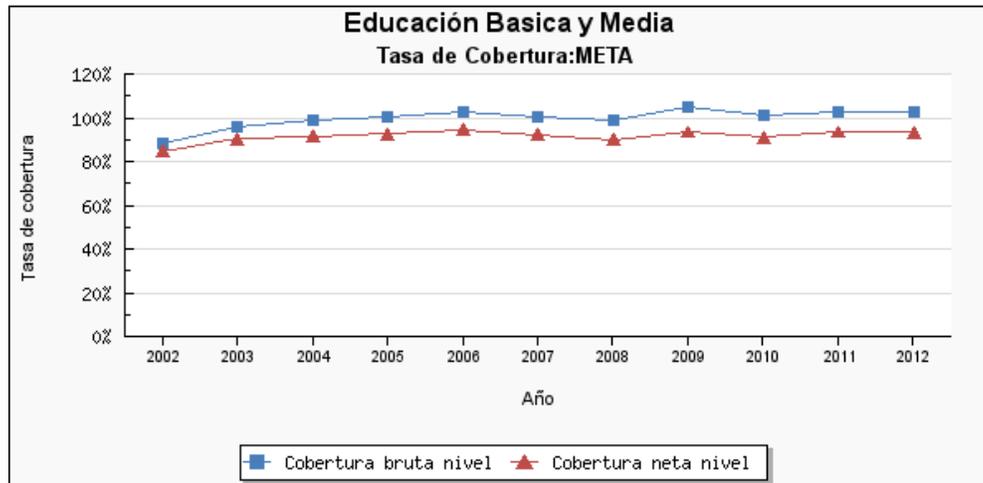
### Anexo 1. Gráfica: Coberturas departamentales

Cobertura departamental en salud 2008 -2009



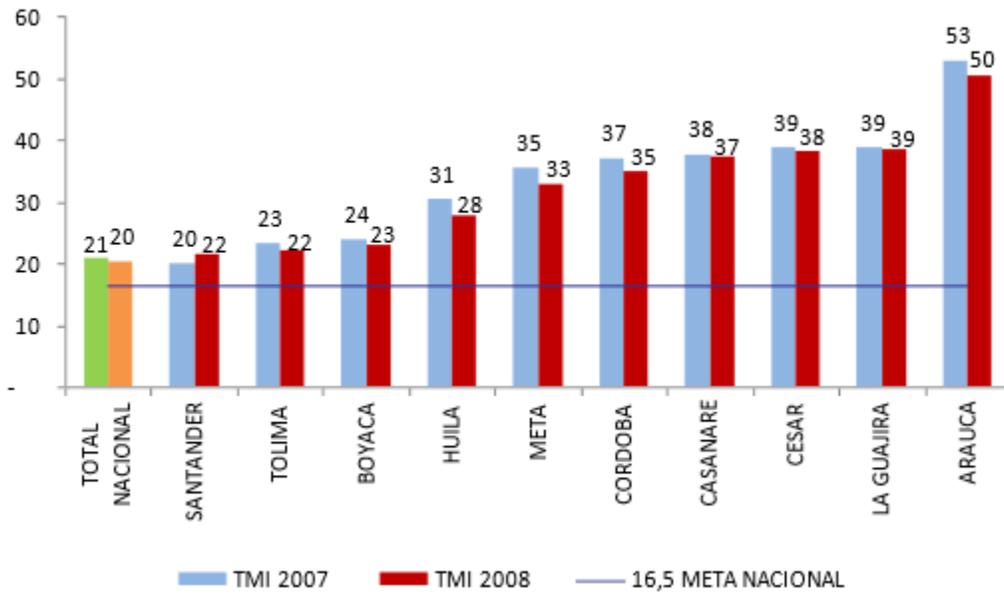
Fuente: Datos del Ministerio de Protección Social, citado en “Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP 2010, pág. 43”

Cobertura en Educación Básica y Media 2002 -2012



Fuente: Matrícula 2002 certificada por las Secretarías de Educación; 2003 - 2012 MEN Sistema Integrado de Matrícula, SIMAT, citado en Ministerio de Educación.

### Cobertura departamental en mortalidad infantil 2007 – 2008



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], citado en “Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP 2010, pág. 45”

## Anexo 2. Tabla: Marco Jurídico del antiguo modelo de regalías

<b>NORMA</b>	<b>CONTENIDO</b>
Constitución Política de Colombia. Artículo 360	Reconoce como beneficiarias de las regalías directas a las entidades territoriales en las cuales se explotan y a los puertos marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos naturales no renovables
Constitución Política de Colombia. Artículo 361	Crea el Fondo Nacional de Regalías y determina la destinación de los recursos promoción de la minería, preservación del medio ambiente y proyectos regionales de inversión
Ley 209 de 1995	Se crea el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)
Ley 756 de 2002	Se modifica la ley 141 de 1994 y define criterios para el pago de las regalías de hidrocarburos
Ley 863 de 2003	Se dispone la destinación del 50% de recursos del FNR y el 5% de las regalías directas para el FONPET
Ley 1151 de 2007 (Artículos 116 al 121)	Se busca establecer los sectores prioritarios que serán financiados con recursos del FNR, se asignan unas coberturas mínimas por medio del establecimiento de metas para los sectores de mortalidad infantil máxima, cobertura básica en salud, educación, agua potable y alcantarillado.
Decreto 620 de 1995	Se establece los mecanismos para el control y vigilancia de los recursos provenientes de regalías y compensaciones.
Decreto 1747 de 1995	Se establece la mortalidad infantil máxima y las coberturas mínimas para salud, educación, agua potable y alcantarillado.
Decreto 600 de 1996	Se establece el recaudo, distribución y transferencia de las regalías derivadas de la explotación de carbón, metales preciosos y concentrados polimetálicos.
Decreto 149 de 1994	Con este decreto se suprime la Comisión Nacional de Regalías y ordena su liquidación.
Decreto 195 de 2004	Se trasladan las funciones de control y vigilancia a la correcta ejecución de los recursos de regalías al Departamento Nacional de Planeación (DNP).
Decreto 4355 de 2005	Se crea la Dirección de Regalías.
Decreto 416 de 2007	Este decreto determinó las causales para la suspensión preventiva y correctiva de giros de regalías y reforma el procedimiento administrativo preventivo y correctivo.

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de “Departamento Nacional de Planeación. (2007a) Actualización de la cartilla “las regalías en Colombia”. Bogotá”.

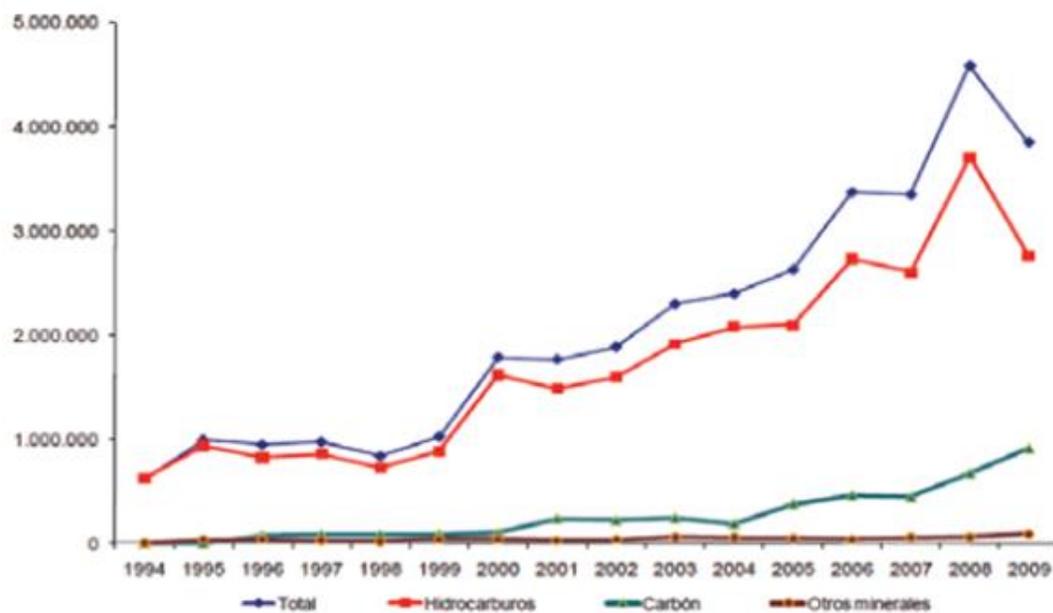
**Anexo 3. Tabla: Principales normas que reglamentan el nuevo Sistema General de Regalías.**

<b>NORMA</b>	<b>CONTENIDO</b>
Constitución Política de Colombia. Artículo 360 (Después del acto legislativo 5 de 2011)	Se ordena crear un conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones, que constituyan el Sistema General de Regalías.
Constitución Política de Colombia. Artículo 361 (Después del acto legislativo 5 de 2011)	Se crean los fondos del Sistema General de Regalías y se establecen las destinaciones
Decreto 1073 de 2012	Con este decreto se establecen los criterios y condiciones de distribución de los recursos del 10% del Fondo de Compensación Regional, del Ahorro Pensional Territorial.
Decreto 1075 de 2012	Se reglamenta la organización y funcionamiento de los OCAD y sus secretarías técnicas
Decreto 1076 de 2012	Se reglamenta la administración del Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías.
Decreto 1243 de 2012	En el mes de Junio se ajusta el presupuesto del SGR para la vigencia 2012.
Decreto 1949 de 2012	Se dictan algunas directrices parciales, de la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones
Decreto 2642 de 2012	Se reglamenta transitoriamente la Ley 1530 de 2012.
Acuerdo 001 de la Comisión Rectora (20 Abril 2012)	En el primer acuerdo se adopta el Reglamento Interno de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías señalada en el artículo 4° del Decreto Ley 4923 de 26 de diciembre de 2011.”
Acuerdo 002 de la Comisión Rectora (20 de Abril 2012)	Se formalizan las regiones para efectos del funcionamiento del Sistema General de Regalías, y se dictan otras disposiciones.
Acuerdo 004 de la Comisión Rectora (25 de Mayo 2012)	Se adopta un reglamento único interno de los OCAD y de sus secretarías técnicas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012

Acuerdo 006 de la Comisión Rectora (13 de Junio 2012)	Mediante este acuerdo se fijan lineamientos generales para la formulación y presentación de los proyectos de inversión que se pretendan financiar con recursos del Fondo de Compensación Regional, del Fondo de Desarrollo Regional y de asignaciones directas del SGR.
Acuerdo 0012 de la Comisión Rectora (13 de Septiembre de 2012)	La Comisión Rectora fija los lineamientos sectoriales para la formulación y presentación de los proyectos que pretendan financiar con recursos del SGR.
Acuerdo 0013 de la Comisión Rectora (9 de Octubre de 2012)	En este acuerdo se establecen los requisitos para la viabilización, aprobación y ejecución de los proyectos de inversión financiados con cargo al SGR.

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de “Sistema General de Regalías. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/Normativa.aspx>”

**Anexo 4. Gráfica: Giros de regalías directas en el período 1991 – 2009.**



Fuente: Datos de ANH, Carbón y otros minerales: Carbocol y Minercol, Ingeominas y Ecopetrol, citado en “Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP 2010, pág. 30”

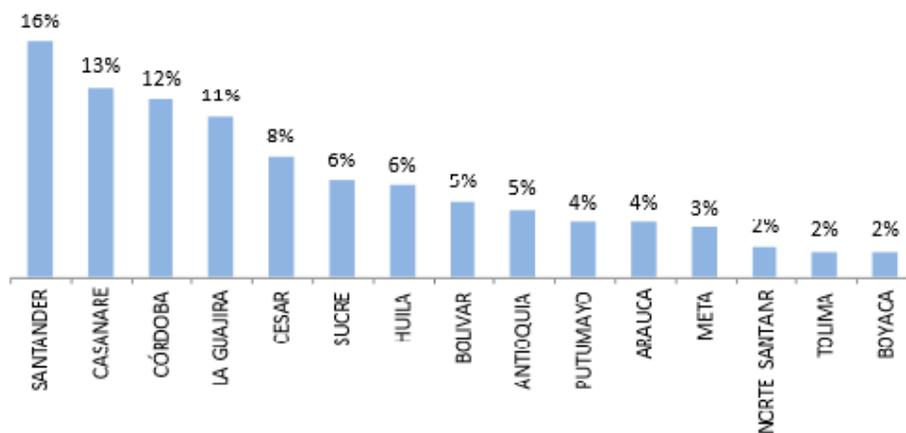
**Anexo 5. Cuadro: Transición de Giros de Regalías 2004 – 2011.**

<b>BENEFICIARIO</b>	<b>AÑO</b>	<b>GIRO</b>
Departamento del Meta	2004	194.386.711.372
Departamento del Meta	2005	267.849.636.649
Departamento del Meta	2006	366.812.805.957
Departamento del Meta	2007	358.024.344.382
Departamento del Meta	2008	671.684.892.653
Departamento del Meta	2009	486.451.298.852
Departamento del Meta	2010	1.005.009.819.493
Departamento del Meta	2011	1.339.365.207.677

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de “Agencia Nacional de Hidrocarburos [ANH], Giros 2004-2013”

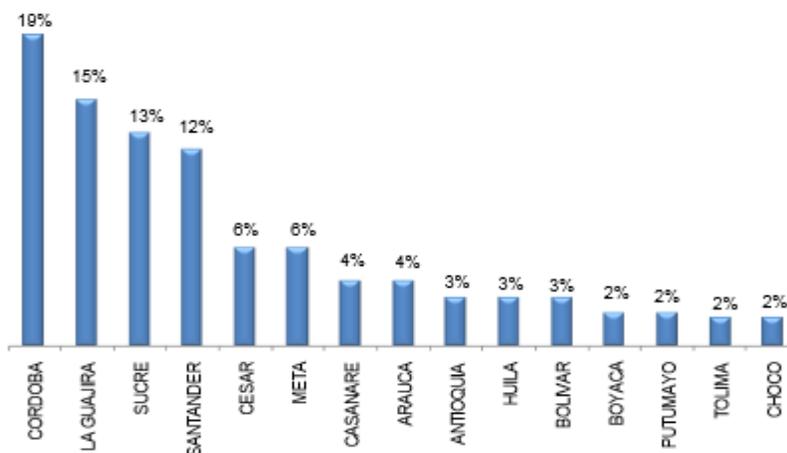
## Anexo 6. Gráfica: Porcentaje de irregularidades en la aplicación de la ley de regalías por departamento 2001 - 2010

Porcentaje de irregularidades reportadas en aplicación de la Ley de regalías por departamento 2001 - 2004



Fuente: Dirección de Regalías – DNP, citado en “Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP 2010, pág. 47”

Porcentaje de irregularidades reportadas en aplicación de la Ley de regalías por departamento 2005 – 2010



Fuente: Dirección de Regalías – DNP, citado en “Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP 2010, pág. 48”

**Anexo 7. Cuadro: Comparativo de presupuesto 2011 -2012.**

<b>BENEFICIARIO</b>	<b>AÑO</b>	<b>CANTIDAD DE REGALÍAS</b>
Departamento del Meta	2011	1.339.365.207.677
Departamento del Meta	2012	852.726.000.000

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de “Informe de la Contraloría General de la República, 2013, pág. 22 y de la Agencia Nacional de Hidrocarburos [ANH], (2004-2013)”

## Anexo 8. Distribución de regalías por sector 2012.

SECTOR	Proyectos	TOTAL 2012	%
Transporte	1.392	1.231.166	26,29%
CIENCIA Y TECNOLOGIA	204	448.595	9,58%
Educación	570	541.400	11,56%
Agua potable y saneamiento básico	478	601.756	12,85%
Vivienda	286	415.970	8,88%
Inflexibilidades	76	192.738	4,12%
Salud y protección social	244	321.350	6,86%
Agricultura	244	189.548	4,05%
Deporte y recreación	370	154.732	3,30%
Minas y Energía	152	105.270	2,25%
Ambiente y desarrollo sostenible	89	72.634	1,55%
Comercio, industria y turismo	57	126.420	2,70%
Inclusión social y reconciliación	87	34.038	0,73%
Infancia y Adolescencia	12	6.494	0,14%
Equipamiento urbano	134	17.973	
Infraestructura Pública	80	95.885	2,05%
Cultura	60	34.733	0,74%
Gestión del riesgo	45	27.062	0,58%
Comunicaciones	23	42.023	0,90%

Justicia y del derecho	12	3.690	0,08%
Fortalecimiento institucional	51	17.339	0,37%
Trabajo	4	1.639	0,04%
Desarrollo Social	2	149	0,00%
Vivienda rural	1	103	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>4.673</b>	<b>4.682.706</b>	

Fuente: Datos del Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: [www.sgr.gov.co](http://www.sgr.gov.co)

## **Anexo 9. Entrevista: Juan Carlos Nariño Gómez.**

**Cargo:** Secretario de hacienda 2008-2011 departamento del Meta

**Fecha:** 19 de Junio de 2013

### **Alejandra Gutiérrez: En su opinión ¿Cuáles son los rasgos positivos y negativos de la ley 141 de 1994?**

**Juan Carlos Nariño:** Bueno los rasgos positivos que tenía la ley 141 para la elaboración de los presupuestos era básicamente que me permitía con unas reglas claras acceder a los recursos de regalías, tanto a departamentos, como a municipios, como a municipios portuarios acceder a las regalías en una forma directa. La proyección se lograba con unas aproximaciones que se hacía de producción y de conformidad con los históricos que se manejaban en vigencias anteriores. Eso que significa que si para el año 2010 se tenían unas cifras de 500.000 millones de pesos, yo para formular el presupuesto de 2012 tenía muy en cuenta esa cifra que se había tenido en cuenta ese año y se hacían unas aproximaciones por unidad con la expectativa de crecimiento de producción para ese sector, en este caso del Meta, por regalías petrolíferas o cuando se estaba hablando de otras regalías como carbón u otros minerales pues era de conformidad con esa tendencia que el país estaba teniendo en particular. Para la elaboración del presupuesto se partía entonces de unos históricos se formulaba el valor de la siguiente vigencia con ocasión a esos históricos y teniendo en cuenta básicamente parámetros de crecimientos, básicamente de la producción de ese producto, que le permitía a uno eso, tener uno la certeza que los presupuestos iban a ser altamente ajustados a la norma en el sentido en que no iban a ser unos presupuestos ni exageradamente altos porque había un referente técnico como eran los históricos para un ejercicio de una serie de por lo menos cinco años hacia atrás, se tomaban esos referentes y con eso se construía el siguiente año. Para eso también se tomaba como referencia un tema que es más grueso que es el Marco Fiscal de Mediano Plazo MFMP, que es básicamente la expectativa que tiene el departamento en los próximos 10 años, es una construcción técnica que se hace de todas las ventas del departamento con ocasión a lo que supuestamente va a suceder en los próximos 10 años y si hay alguna política en particular del departamento. Teniendo en cuenta el MFMP y las series de cinco años hacia atrás de las rentas, en particular de las regalías construía uno el presupuesto de la siguiente vigencia.

### **AG: ¿y aspectos negativos?**

**JCN:** Aspectos negativos pues no había, porque como no sabíamos que es lo que iba a pasar. Las ventajas que tuvo al antiguo sistema de regalías era que había una total autonomía por parte de las entidades territoriales para manejar el presupuesto que le era asignado, de ahí que el departamento era el dueño de las regalías y disponía del uso de las mismas ¿bajo qué criterio? bajo el criterio que definía la ley con unos parámetro de porcentajes en coberturas tanto en educación, como en salud, agua potable y mortalidad infantil , y había un porcentaje que era de libre destinación para otros sectores, ahí se podían incluir algunos segmentos como infraestructura vial o una cuestión de parques o situaciones similares que se podían financiar

con el segmento de libre, todo el valor de las regalías tenían que ser invertidas en cuestiones de inversión –valga la redundancia- y no de funcionamiento, la autonomía era total del departamento, la libre escogencia también era total del departamento y básicamente el único parámetro que teníamos del DNP era el definir si se estaban cumpliendo con los porcentajes de inversión de ahí para adelante el departamento era totalmente autónomo de recibir las regalías y usarlas en cumplimiento del plan de desarrollo o en cumplimiento de unas metas y unos porcentajes que estaban definidos por la ley en cuanto a porcentajes de coberturas o de libre destinación

**AG: ¿Y esas coberturas si se lograron alcanzar?**

**JCN:** si, lo que pasa es que las coberturas como tal eran unas metas bastante altas, eran porcentajes de coberturas, por ejemplo del 90% de agua potable, en un departamento en donde la infraestructura era muy baja, la necesidad de recursos era total, y los recursos que se metieran ahí siempre iban a ser insuficientes durante mucho tiempo, el tema de la mortalidad infantil entonces eran unos estándares bastante altos que tendrían que destinarse unos recursos muy importantes para que año a año se llegara al 0,1 de mortalidad infantil y así sucesivamente, por ejemplo en temas de deserción escolar el departamento tenía que hacer un esfuerzo muy grande para casi tener que capturar a los muchachos principalmente de la zona rural, entonces era capturarlos y llevarlos a escuelas por eso el departamento generó una estrategia de internados para facilitarles a los padres que no tuvieran que transportar a los niños todos los días en tramos de una hora, de pronto caminando, incluso también se hizo algo en transporte escolar que fueron las bicicletas para el sector rural, las cuales le permitían a los muchachos llegar más rápidamente a las escuelas. Todo eso ¿en aras de qué? De darle cumplimiento a los estándares que estaban contemplados en la ley y básicamente el departamento se esforzaba por mejorar esos estándares año por año y lograr la cobertura que definía la ley, porque la ley también definía un punto en el cual lograda esa cobertura entonces se podrían hacer otra clase de inversiones que necesitara el departamento. Entonces aquí en este punto lo que vale decir es que un departamento que sistemáticamente ha tenido un atraso en inversión, en recursos, pues cualquier recurso que tuviera iba a ser un mejorar de cero, porque había muchas cosas que ejecutar y muchos sectores donde invertir. Las limitantes básicamente se escribían en el tema legal entonces el departamento no podía invertir más de los valores que consagraba la ley en tema de libre destinación entonces el tema era que si se tenía que invertir el 60% en cobertura como mínimo se tenía que hacer esa inversión en los sectores que se definían, y el departamento tenía por obligación que hacer uso de los recursos en educación, salud, agua potable y mortalidad infantil, de ahí para adelante le decían a uno que no se podían destinar recursos para funcionamiento o temas similares.

**AG: ¿Cuál fue el promedio de regalías que recibió el departamento del Meta durante los 4 años de administración de Darío Vásquez?**

**JCN:** Algo así como tres billones de pesos disponibles en los cuatro años. Nosotros aspirábamos que para el año 2012 llegaría por lo menos un billón seiscientos mil solamente para el 2012 si continuaba la ley anterior y así sucesivamente iba a tener un proceso de

crecimiento porque según los recientes hallazgos que hicieron y las proyecciones en la explotación del crudo decían que el departamento del Meta iba a tener una cantidad muy importante de recursos y durante varios años. De ahí que esa información que la manejaba el gobierno central, sabía que la producción iba a crecer exponencialmente del 2012 en adelante y de ahí es que nació la necesidad de hacer la reforma de las regalías.

**AG: Aunque ustedes en el plan plurianual de inversiones estipularon que les iba a llegar dos billones trescientos mil, de los cuales, un poco más de la mitad eran regalías, se encontraron con una suma más grande de lo proyectado inicialmente**

**JCN:** Si, haciendo más o menos memoria nosotros tuvimos alrededor de 3 billones de pesos. Una suma bien importante.

**AG: ¿Qué sugerencias concretas se les hacía desde el nivel nacional para la inversión de regalías?**

**JCN:** No, en ese tema el nivel nacional solamente verificaba que nosotros cumpliéramos con el tema de las coberturas. Hubo un tema en cual el gobierno nacional de alguna forma instigo a que se invirtieran regalías a dos temas puntuales, a la doble calzada Bogotá – Villavicencio que era una inversión de casi 1.8 billones de pesos y que el departamento debía concurrir con 200.000 millones de pesos como mínimo, en ese momento cuando se habló de ese tema las regalías correspondían al departamento y el departamento era dueño de esas regalías, una vez hubo el cambio de legislación y el cambio constitucional pues simplemente ese compromiso que también lo asumió el gobernador, pues se dijo: ya nosotros no somos dueños de las regalías, entonces ya no tenemos la libre disposición de esos recursos y entonces se revertió ese compromiso de esos 200 mil millones de pesos para contribuir a la construcción de esa doble calzada y el plan departamental de aguas también hubo una insinuación por parte del gobierno nacional de hacer una inversión muy importante y hacer un ejercicio de vigencias futuras por un periodo bastante largo de más de 10 años. Sin embargo, el gobernador asumió que simplemente él iba hacer un plan de aguas de solo cuatro años y lo llevo a cabo hasta el 2012, ese fue un ejercicio más financiero que de verdad de inversión porque finalmente cuando uno miraba las cifras pues el departamento digamos endeudaba las regalías durante una temporada muy larga de tiempo, se convertía en unos ejercicios más financieros en donde los intereses iban a tomar mucha preponderancia y cuando uno miraba efectivamente lo que se había invertido vs lo que estaba pagando por intereses pues eran unos montos bastante importantes de ahí que se contempló que era mejor reducir el tiempo con ese plan departamental de aguas y simplemente se hiciera un plan departamental de aguas mucho menor a pesar que quedaron muchas obras sin ejecutar.

**AG: Realizando algunas consultas se pudo conocer que el DNP hizo la suspensión de algunos giros de regalías al departamento del Meta ¿Por qué razón?**

**JCN:** No, a ver el tema con el DNP era básicamente que si se sobrepasaban los porcentajes de inversión en libre y no se hacía lo de las coberturas entonces se tendría q compensar el

siguiente periodo con una mayor inversión en coberturas. En ese momento ellos podían cancelar el giro de regalías y podían decir que no cumplió su meta de por lo menos invertir el 60% en coberturas entonces de ahora en adelante va a tener que compensar esa plata y por lo pronto le dejamos las regalías congeladas. Otra acción que estaban tomando, era que ellos nos hacían pasar todos los registros a un filtro que tenía planeación para que mes a mes fueran verificando cual era la inversión que estaba teniendo el departamento en diferentes sectores y ellos si evaluaban que efectivamente ya lo contratado correspondiera efectivamente a inversión y si no correspondía a inversión según el criterio de ellos, entonces ellos hacían un pare al giro de regalías y nos decían: ustedes hicieron esta inversión que no es permitida para regalías y por lo tanto le vamos a suspender las regalías hasta tanto usted no revierta ese proceso, no devuelva esos recursos y ahí se continuaría o se hacía un plan de mejoramiento para volver hacer la inversión de cobertura o de inversión como correspondía. Para mí el papel de planeación nacional en un momento determinado fue un papel importante, un papel que le permitió al departamento no cometer más errores de los que cometía anteriormente con las auditorias que estaban antes definidas para el control de regalías, cuando entro el DNP se hizo un seguimiento más cercano al uso de las regalías y por tanto nos evitó cometer errores porque era una supervisión mucho más activa, en tiempo real, por decirlo de alguna forma porque una vez uno mandaba el informe de la ejecución de regalías, pues e próximo mes uno ya tenía una respuesta que si estaba de conformidad con los parámetros legales o no, y por lo tanto uno estaba más pendiente de no cometer errores. En vigencias anteriores cuando lo manejaba auditoria para regalías pues era más el tiempo que se demoraban ellos en revisar cada uno de los casos y por lo tanto entonces hubo entidades que desafortunadamente cometieron algunos errores que eran hacer inversiones no permitidas o hacer inversiones que no llegaron a un final de ejecución completo y para entrar al servicio de la comunidad como se había planeado. Eso fue lo que genero el tema de los excesos en lo que supuestamente se pudo haber incurrido en la Orinoquia, pues para decirlo en un contexto general, no tanto el departamento del Meta. Aquí generalmente se fue muy conservador en el manejo de las regalías y muy juicios en el uso de las mismas, tanto así que, salvo casos muy puntuales y muy precisos casi que el uso de las regalías fue muy cuidadoso por parte de todas las administraciones. Los ejemplos malos casi siempre los referencian a Casanare o Arauca pero muy pocas veces al Meta

**AG: Es decir, que sin llegar a justificarlos, usted cree que esos errores puntuales también tienen cabida en la medida en que no existían controles tan severos por parte de los entes de control, y si al final por parte del DNP**

**JCN:** Yo creo que nunca se hicieron en tiempo oportuno, para mí el ejercicio de las regalías como antes estaban concebidas incluso para sorpresa de muchos si existía una posibilidad que una vez se llegara a un tope de un monto de producción se hacía una re distribución de las regalías tanto de municipios dentro del departamento como de municipios de la región, es que cuando el ejercicio de regalías se mira desde un punto diferente, se mira desde aquí desde el meta hacia arriba pues es una lectura distinta, cuando ya existen unos topes en donde usted ve que existen unos recursos bastante grandes, es mejor que usted los distribuya y colabore a otros departamentos en esa distribución y eso existía dentro de la ley 141, lo mismo que con los municipios tanto así que cuando Gaitán comenzó a producir esos miles

de barriles llego al tope, cumplió su tope le tuvo que ceder parte de sus regalías al resto de municipios del departamento del Meta y todos estos en el 2010 y en el 2011 se vieron beneficiaos de alguna forma de la producción de regalías de puerto Gaitán en el esto del departamento, increíblemente o no esa era una forma de redistribuir esa riqueza dentro de departamentos que estaban en la misma zona de influencia. ¿Qué paso con la nueva ley? Simplemente como dijo el ministro en su momento: se esparció la mermelada en todo el país pero repartieron esa mermelada a costa de otros, porque hay unas departamentos que no necesitan esos recursos porque son departamentos que ya son altamente industrializados, altamente tecnificados o son departamentos que tiene una interacción internacional importante y que definitivamente eso que van a recibir ellos es tan marginal que de verdad no los va hacer ni siquiera felices revivir una migaja de esa torta. En cambio esa migaja para departamentos de la Orinoquia iba a ser muy útil, además cuando se llegara al tope, pues iba a ser necesario redistribuir con departamento de la Orinoquia que están muy atrasados en inversión pública. Con el nuevo esquema se hizo básicamente, repartir recursos a todos los departamentos, hacer unas bolsas gigantes, dejar un monto bien pequeño para regalías directas, y que esas entidades productoras se sometieran a los OCAD, burocratizando aún más el tema de planeación. Antes lo que era una autonomía directa del departamento para definir su inversión, definir esta de conformidad con un plan de desarrollo, con un plan de gobierno, que precisamente uno elige para eso a un alcalde a un gobernador, yo no me explico de ahora en adelante cual va a ser el plan de desarrollo que va a formular un gobernante si no tiene la total autonomía de lo que va hacer, si cuando uno piensa que lo que necesita un sector es determinado proyecto en cambio a nivel nacional dicen que puede ser otra clase de proyectos, es bien cierto que efectivamente todos tienen asiento en ese OCAD pero sin embargo las influencias de todo orden van a ser muy grandes, la parálisis ha sido total a nivel nacional. Los únicos departamentos que se han venido beneficiando son los que tienen unas estructuras de planeación muy fuertes y que permiten de alguna forma formular proyectos muy ágilmente de una forma mucho más rápida de lo que puede hacer un departamento que tiene unas deficiencias totales en la formulación de proyectos de pronto el Meta pueda estar en un punto intermedio pero los demás departamentos las secretarías de planeación son prácticamente oficinas de alguna clase de tramite pero no de formulación de proyectos de una forma muy importante entonces van a decir que con esos mismos recursos también podríamos eventualmente entrar a contratar quien nos haga los proyectos y con eso entonces también se arranca acá con la inversión y es cierto pero también se necesita una revisión profesional de toda esa clase de proyectos para ver si efectivamente ese proyecto cumple con todos los requisitos, todos los parámetros y todas las exigencias que hoy en día necesitan para poner a hacer un método de selección por parte del OCAD

**AG: Teniendo en cuenta que en el plan de desarrollo se invitaba a pensar en nuevas estrategias de financiación que compensaran los recursos comprometidos en vigencias anteriores, y por tanto dejando de un lado las regalías ¿qué otras fuentes de financiación utilizo el departamento?**

**JCN:** El tema de otras fuentes de financiación en los departamentos la verdad es que es un tema muy complicado por decirlo en la forma más precisa es que es de unas rigideces porque

simplemente las otras rentas del departamento son focalizadas al consumo, el consumo de cerveza pero uno no puede decir que un departamento que tiene 800.000 habitantes va a detener dos millones de habitantes para que consuman cerveza, consumo de cigarrillo entonces los consumidores de cigarrillo obviamente van a corresponder a esta proporción de habitantes, consumo de licores también, consumo de combustible también, todas son de alguna forma reglamentadas y definidas por ley y no tienen ningún margen de maniobra para uno irse a sobrepasar o a contemplar unas nuevas posibilidades porque las posibilidades legales que tienen los departamentos de cobrar sus rentas están definidas por ley, uno como departamento no puede crear nuevas rentas, sin tener que saber que efectivamente si no está contemplada una ley entonces pues simplemente no tiene validez un cobro de eso que se genere o simplemente moverse dentro de unos rangos más grandes como podría ser de pronto el predial o de pronto poder hacer un ajuste de que una casa que cuesta hoy en día por decir algo 3 millones de pesos y el predial aparece por 10 millones uno tenga una actualización de alguna forma de ese predial y lo suba a 50 millones de pesos y con eso ya logras tu una recuperación de cartera bien importante, actualizar tus impuestos y de alguna forma mejorar tus rentas, las rigideces a nivel departamental son todas, el impuesto de registro obviamente corresponderá al nuevo número de casas que se construya, el impuesto al ACPM obviamente también corresponde al número de vehículos que transitan a nivel departamental y todo obedece a unos reglamentos que están definidos en la ley que uno no los puede sobrepasar. En esos uno puede ser algo más eficiente en el control, en el control a la evasión que de pronto se visualice que el contrabando puede ser del orden del 30 al 45 por ciento en todos los elementos de consumo pero uno puede mejorar de pronto esa evasión ese contrabando a través de unas políticas de mayor control pero las rentas en general son muy inelásticas no se van a mover en una forma importante. De ahí para adelante que otra regla existía, pues básicamente otro ingreso sería del SGP que pues era básicamente de conformidad con el número de pacientes atendidos y conforme al número de muchachos que estén tomando escolaridad entonces de acuerdo a eso le hacían los giros pertinentes, son valores que son importantes dentro del presupuesto pero por supuesto el peso preponderante para el departamento del Meta era entre el 50 y el 60 por ciento del total de sus ingresos las regalías, otro porcentaje menor del 15 o 20 por ciento era del SGP, unas rentas propias y habían unas con una destinación específica como era el tema de estampillas y demás pero todo eso en conjunto lo que hay que decir es que es tan rígido el sistema de recaudo de los departamentos que le es imposible mejorar importantemente sus ingresos para que de alguna forma se evite la alta dependencia de la demanda de los recursos de regalías.

**AG: ¿Qué criterios tuvieron para elaborar el presupuesto del 2012, teniendo en cuenta la nueva ley de regalías que se venía gestando en el 2011?**

**JCN:** Para el 2012, se tuvo pues una gran discusión al respecto de cuál era el valor que se debía incluir para el tema de regalías y del nuevo SGR. Básicamente nosotros sabíamos que el último giro correspondería a más o menos a los meses de Enero y Febrero que debían corresponder al año anterior de Noviembre y Diciembre. Lo más importante que nosotros teníamos que contemplar como un valor cierto que el departamento iba a recibir del antiguo SGR, con ocasión al nuevo SGR entonces básicamente el Ministerio de Hacienda hizo un estimativo de cuanto correspondería de regalías directas al departamento y con ocasión a eso

se incluyeron en el presupuesto para la vigencia 2012 ¿Qué es lo que entiendo que está sucediendo actualmente? Hoy en día, si bien es cierto el departamento tiene una posibilidad de unas regalías directas, esas regalías directas solo se están adicionando al presupuesto si solo si se han presentado los proyectos en los respectivos OCAD y por lo tanto ya han sido asignados esos recursos para el departamento, entonces simplemente ya se incluyen los recursos en el OCAD y se van adicionando consecutivamente proyecto tras proyecto, por dar un ejemplo según tengo entendido tendría que revisarlo porque no lo he revisado últimamente, nosotros consideramos que el presupuesto para el 2012 era cerca de 580.000 millones de pesos con el nuevo sistema más cerca de 200.000 millones de pesos que correspondían a los meses de Noviembre y Diciembre, que llegarían en Enero y Febrero y con eso se armó el presupuesto del 2012, según tengo entendido a los presupuestos de 2013 solamente se está adicionando en la medida que si efectivamente nosotros tenemos asignados 500.000 millones en las regalías directas solamente se adicionarían esos 500 en la medidas que estén aprobados los proyectos por el OCAD. Entonces llegan los recursos, se aprueban en el OCAD y entonces ahí si es cuando efectivamente se ingresan al presupuesto.

**AG: Antes se incluía el giro de regalías anualmente**

**JCN:** Antes se incluía la proyección con los referentes históricos y con la proyección que tenía para la siguiente vigencia entonces por decir algo nosotros considerábamos que ese año íbamos a recibir 800.000 millones de pesos, esos 800.000 millones se ingresan de una vez al presupuesto, se hacía el debate tanto en los CONFIS como en el consejo de gobierno como en la Asamblea, se aprobaba por la Asamblea y nosotros ya definíamos la disponibilidad de utilizar esos 800.000 mil millones de pesos en el momento en que ya quedara aprobado el presupuesto. Eso nos permitía que por ejemplo una obra que se iba a demorar 10 meses la ejecución entonces nosotros teníamos la posibilidad de dar un Certificado de Disponibilidad Presupuestal CDP hoy para que iniciara el proceso de contratación por decir algo en Febrero, entonces era Marzo y Abril que se demora la licitación, en Abril ya era adjudicado y digamos que se demorará ocho meses la construcción entonces ya en Diciembre tenía uno todo el flujo financiero y mes a mes como le iban a llegar a uno los recursos, entonces de esa misma forma uno iba programando el PAC y de la misma forma uno iba vigilando los pagos.

**AG: Y ¿Quién vigilaba esos contratos?**

**JCN:** Si eso ya correspondió pues a un ejercicio de contraloría departamental, de Procuraduría General de la República, la misma dirección de regalías del DNP entonces habían unas auditorías visibles que era simplemente visitar después de un tiempo la obra a ver en qué nivel de ejecución estaba, de acuerdo a lo programado ver si iban cumpliendo la meta y de alguna forma era estar pendiente del uso de las regalías, para eso entonces para volver al tema nosotros disponíamos de todo el compendio de regalías desde el primer día de Enero y desde ese día nosotros podíamos montar los CDP pertinentes para que se comenzaran a utilizar las regalías y simplemente se hacía una programación del tiempo que se iba a demorar la obra para que de esa misma forma con ocasión al PAC pues íbamos haciendo los giros pertinentes con respecto a las obras y servicios que se prestaran con la administración departamental.

**AG: Me gustaría conocer su opinión frente a la hipótesis que se planteó en el anteproyecto de este trabajo la cual disponía que: el nuevo SGR incidió de manera diversa en el proceso de planificación del departamento del Meta que se llevó a cabo durante el 2012. En la medida que le resto autonomía administrativa al vincular actores del nivel nacional dentro del proceso decisorio departamental, fomentó la elaboración de proyectos de reducido valor social y limitó los recursos ocasionando distorsiones en las etapas que se llevaron a cabo durante ese proceso**

**JCN:** Si, pues la opinión mía es efectivamente el SGR fue un sistema que nos afectó grandemente lo que no se ha visualizado bien es que el departamento del Meta fue un departamento productor de petróleo con una importancia grande, siempre lo fue históricamente Casanare y Arauca, cuando nosotros comenzábamos a recibir unos recursos importantes que fue más o menos en el 2010. En ese momento se empieza analizar el tema de la situación de las regalías, nosotros tenemos un atraso en infraestructura, si nosotros hacemos una revisión del sistema vial del departamento nosotros tenemos básicamente una T que va básicamente desde Villavicencio hasta Cumaral, y de Barranca de Upia abajo hasta Granada y al Frente hasta Puerto López entonces no hay una malla vial importante. De ahí en adelante la infraestructura en el departamento es muy baja, muy poca la posibilidad de generar una mayor posibilidad de que los recursos agropecuarios y esas gran despensa que somos nosotros y de la que siempre se ha hablado básicamente entra uno en el limbo de que fue primero si la vía o la producción agrícola entonces dice uno tienen que estar primero los agricultores sembrando y después nosotros llegamos, o si primero le llegamos con la vía y efectivamente en unas zonas tan ricas puede generar esto más producción porque definitivamente cuando el gobernador decidió hacer una serie de trochas en la sección de Granada pues se vio que los costos de producción se bajaron considerablemente porque el transporte bajo de una manera importante. La estrategia del departamento en ese momento era como lograr que se construyeran muchas más vías para que muchos más campesinos sacaran sus productos de una manera mucho más ágil entonces la producción llegaba más barata al centro, eso que le permitía al departamento pues crecer en su parte agropecuaria también y le permitía además que no se tenía que seguir viviendo del petróleo y generar que esos recursos de regalías irrigaran de alguna forma a la gente y le permitía verse beneficiado no con un beneficio personal en lo económico, sino que yo al tener una vía se me estaba valorizando mi predio por un lado, y por otro estaba teniendo la posibilidad de que lo que yo produjera ahí lo sacara de una forma más rápida y eficiente porque ya no son las trochas que los que vivimos aquí sabemos que se forman en las vías.

La autonomía se volvió cero, como lo dije anteriormente, pues un gobernador que quiera ser gobernador no sé qué plan de gobierno pueda proponer cuando va a estar supeditado de unos miembros del OCAD que le pueden decir sí o no a lo que el propuso, sino que corresponde al interés de los que ellos tengan particularmente. Ahora, hay muchas cosa que decir, hay un deber ser generalizado que todo el mundo apoya, pero hay unas prioridades que digamos son particulares de cada sector por decir algo un sistema de riego en algunos sectores puede ser un proyecto estratégico para fortalecer ese segmento, que de pronto no lo ven desde el nivel nacional. En el nivel nacional van a decir que tienen que ser medianamente eficientes con una producción no nosotros podemos traer por decir algún arroz desde otros países y lo podemos traer a mitad de precio entonces son verdades a medias porque definitivamente la

gente dice: uno a que se va a dedicar, si no logra uno unas eficiencias para ellos, que sean competitivas a nivel local y por lo menos generen un abastecimiento local y si bien es cierto que pueden ser más baratas algunos productos no le van a permitir al departamento ese empleo y esa posibilidad de que la gente se gane su manutención de una forma buena con productividad. En cambio desde el nivel nacional van a pensar que se necesita algunos sectores específicos bajo la mirada desde el nivel nacional cuando de pronto acá hay unas necesidades muy particulares, aquí tenemos procesos de erradicación de cultivos, de pronto esa erradicación de cultivos tendría que sacar uno a esa gente por lo menos a trabajar en algo medianamente de alguna forma eficiente pero obviamente que si eso uno lo compara con una alta tecnología pues no va a ser un comparativo cierto pero que estamos sacando, estamos sacando de un problema al país, tenemos un problema latente vigente y lo estamos poniendo al servicio de una economía de producción agrícolas, bajo esa lupa pues nada va a funcionar nada va a ser lo suficientemente bueno para poder hacer una inversión en determinados sectores si no se logran unos niveles de competitividad que lo eleven en un solo instante a estándares internacionales que de pronto no corresponda a la realidad del departamento.

**AG: En esa misma hipótesis se plantean aspectos positivos de la nueva ley, en los cuales se señala que el sistema incidió positivamente en la medida que logró que las autoridades valoraran más unos recursos, que ahora se presentan como escasos a través del diseño de mejores proyectos.**

**JCN:** Eso es lo que se ha dicho desde el nivel nacional efectivamente hay departamentos que se van a ver beneficiados con los recursos de regalías y si bien es cierto las regalías con la nueva visión son del país en general y no solo de un territorio, también es cierto que con lo que se invirtiera aquí iba a ser insuficiente en los próximos 10 años, el atraso del departamento en muchos sectores pueden estar en el orden de 10 15 hasta 20 años y lógicamente la única forma de actualizarse era con unos recursos de regalías que le correspondían ya bien sea por el impacto ambiental, bien sea por el impacto social, bien sea por que las fuentes hídricas se están viendo afectadas, bien sea por un sin número de factores que el departamento tiene que pagar, unos costos sociales muy grandes de tener una migración permanente acá al departamento buscando mejores oportunidades y todo eso no lo paga nuestro país lo paga es el departamento del Meta, lo tiene que padecer el departamento del Meta entonces efectivamente si hubo unos errores se presentaron ciertas inconsistencias en el manejo de regalías, no se hizo en algunos casos particulares un manejo eficiente de los recursos, pero en la última etapa cuando entro el DNP hacer un seguimiento mucho más estrecho del uso de las regalías obviamente que el cambio fue bastante importante para el departamento, bastante importante para los municipios que tenían recursos d regalías y el manejo fue bastante eficiente entonces si lo que querían era un uso de unas regalías de una forma eficiente entonces debieron hacer más auditorias como paso desde que el DNP tomó las riendas del seguimiento de las regalías pero no hubo la posibilidad de hacerlo por lo menos en un tiempo valedero de unos cinco o diez años que hubiera sido un segmento importante sino que fue en un segmento de unos tres cuatro años que no permitió ver el verdadero impacto de lo que fue tener un verdadero control sobre las regalías.

Habrán departamentos que se van a beneficiar con estos recursos pero yo quisiera saber efectivamente cuánto dinero tienen los fondos que creo la nueva ley cuanto se ha utilizado y

cuales entidades que efectivamente necesitan las regalías están accediendo a esos recursos de esos fondos de una forma ágil y oportuna para que ellos digan que las regalías están llegando a todo el país. Departamento como Choco, Amazonas, Guajira que tienen unas infraestructuras muy pobres en su formulación de proyectos pues si tienen uno o dos proyectos es mucho, y no son formulados por las mismas alcaldías o departamentos sino por gente interesada en algún tema en particular pero no se ha logrado que se de ese uso eficiente de las regalías hasta tanto no se formule una estrategia en donde se lleve de la mano y se apoye estratégicamente a todos los departamentos pobres en su estructura de planeación y que les permita efectivamente acceder a estos recursos para que le sirvan esas regalías de verdad al país. En este momento yo no creo que el país, si se hace un análisis de lo que efectivamente se ha generado vs lo que se ha ejecutado de esas regalías, yo creo que el ejercicio es bastante pobre de casi dos años de entrada en vigencia. Se tienen que hacer unos correctivos muy grandes, sí. Definitivamente esos OCAD tienen que ser mucho más proactivos, más precisos, más ágiles y no deben corresponder a unos intereses particulares sino efectivamente a unos intereses de una región y que correspondan al plan de gobierno que formulo un gobernador o a un alcalde y no con ocasión a una necesidad nacional.

**AG: ¿Considera que con el nuevo sistema las autoridades locales valoran más los recursos de regalías?**

**JCN:** Yo creo que efectivamente pues si hay una valoración muy importante de lo que pudo ser y ya no va ser entonces ya la foto a hoy es que no tenemos las regalías en contexto como las podíamos utilizar antes, ya los municipios no van a poder utilizar las regalías que antes utilizaban, que de pronto se pudo hacer un correctivo a ese uso, sí. El esquema distributivo ya está, desde el esquema de la redistribución que se hacía de un monto de barriles en adelante para que los mismos municipios y departamentos se fueran beneficiando de esas mismas regalías pero en definitiva yo creo que se va a cambiar es básicamente del dueño del que está definiendo cuales son los proyectos pero no se va lograr una mayor eficiencia de lo que ya se ha logrado en la última etapa del uso de las regalías.

**AG: Y en cuanto al tema de formulación de proyectos**

**JCN:** Es que hay dos cosas que toca también hablar, uno es que la ley penal estableció que ningún proyecto puede ser ejecutado en diseño u construcción sino que tiene que primero hacerse una consultoría que haga el diseño y una segunda etapa de construcción eso también ha ocasionado que se demore mucho más la formulación de proyectos porque antes podían salir contratos con el tema diseño y construcción de un colegio entonces el contratista que se ganaba el contrato pues iba hacia el diseño definitivo el diseño ya de la necesidad en particular y con ocasión a ese diseño entonces comenzaba la construcción. Hoy en día con ocasión a la ley primero se tiene que hacer la etapa de consultoría se tienen que hacer todos los diseños todos los permisos todas las licencias y una vez se tenga eso completo entonces ahí sí se puede entrar a formular la construcción de esa obra, tanto lo uno el cambio al SGR, como lo otro, el cambio de legislación en cuanto a la contratación de las obras en etapa definitiva de construcción pues obviamente que han sido dos temas que ocasionan un retraso total en la inversión pública, yo creo que ese atraso se ha visto a nivel nacional y si los

gobernadores no tenido la precaución de comenzar a formular los proyectos de hacer las consultorías para que un años después de revisar esa consultoría y revisar que efectivamente si corresponde a todos los estándares, que se compren los predios que se saquen todas las licencias, de que se cumpla con todos los parámetros antes de la construcción pues si no se ha hecho la formulación del proyecto pues mucho menos se va a lograr la construcción entonces nos vamos a demorar mucho más tiempo en la ejecución, yo quisiera hacer el análisis de las cifras del sector público de cuanto plata ha dejado de invertir el país en infraestructura salvo obviamente quitando de lado lo que son las nuevas APP que son cifras de billones de billones que efectivamente distorsionan toda la inversión pública, pero dejando de un lado esas APP que le permiten de cierta forma a los particulares ejecutar obras públicas con unos grandes capitales generalmente del sistema bancario de resto toda la ejecución de los otros recursos está totalmente paralizada porque o no hay proyectos o no esta la licencia o no están los permisos o no esta la compra del predio que le permita ahora si ejecutar los recursos, yo creo que esos dos componentes más la nueva legislatura, el nuevo cambio del SGR es lo que está generando que tanto el departamento del Meta como muchos otros municipios, el atraso en la inversión pública sea bien grande.

## **Anexo 10. Entrevista: Clara Eunice Poveda Roa**

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

**Fecha:** 19 de Junio de 2013

### **Alejandra Gutiérrez: En su opinión ¿Cuáles son los rasgos positivos y negativos del nuevo Sistema General de Regalías?**

**Clara Poveda:** Pues como es mi convencimiento hay que arrancar por lo positivo. Yo encuentro positivo del SGR que hemos tenido 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 y para los temas de su sector, muy atentos a los temas que presentamos, entonces eso no lo habíamos tenido y creo que ha sido en todo el entorno nacional, tenemos alta presencia de funcionarios, ya sea dando opiniones de nuestras iniciativas muy autónomas del departamento y en materia sectorial nos ha ayudado mucho porque hemos engrandecido el tema técnico, entonces yo considero absolutamente positivo la presencia permanente de funcionarios del orden nacional aquí, vienen y ven los proyectos nuestros en terreno entonces van a la Macarena y ven, cuando les hablamos de la construcción de un colegio lo ven, o sea saben de qué estamos hablando entonces yo encuentro bastante positivo que tengamos esa presencia de los funcionarios aquí. Puedo reconocer otros aspectos positivos pero tengo que referirme necesariamente a unos negativos, bien el sistema, el que más ha afectado objetivamente a los alcaldes y específicamente al departamento es la pérdida de autonomía aunque el sistema dice que no la toca y ellos en todos los escenarios la defensa es que ellos son absolutamente respetuosos con la región, la incidencia de la política sectorial interna hace que se conduzca a algo y digamos hay una absoluta pérdida de la autonomía porque ya no es el gobernador el que toma la decisión o el alcalde, ya hay un órgano colegiado en el que hay un triángulo de buen gobierno en el que tiene presidencia el nivel nacional, el nivel departamental y el nivel municipal si no hay esa posibilidad de voto en ese triángulo no puede haber proyecto y no puede haber asignación de recursos porque nada se puede ejecutar si no es aprobado por el órgano colegiado, entonces esa es, tal vez una de las principales, diríamos que efectos no positivos. Otro que tenemos es que efectivamente con la distribución de la mermelada como lo llamo el Ministerio de Hacienda, y el ministro el cual era muy querido por el departamento porque nos ayudó mucho, efectivamente el departamento si perdió mucho, pasamos de ejecutar un billón trescientos a tener en un año ochocientos mil millones y a tener en dos años, 2013 y 2014 el mismo valor, novecientos mil millones por bien que nos vaya entonces obviamente que si perdimos, nosotros somos los que producimos una gran cantidad de petróleo, pero que somos internamente los más afectados porque aquí se nos queda la mano de obra, el desplazamiento, aquí se nos queda el efecto social negativo de la presencia las

empresas, de todas las ingenierías que viene acompañando esta industria que es avasallante. Entonces los efectos negativos de la industria petrolera se nos quedan aquí, y quien debe responder por eso es el departamento ¿con qué? Con nuestros recursos porque a pesar que ya no están limitados como en la 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 como le segundo efecto que yo vería. Lo otro es que una vez arranca el proceso de implementación del nuevo SGR no hubo un proceso de transición sino que se acaba este y empieza el otro ya, eso implicó expedición por parte del nivel nacional de leyes, de decretos, de circulares no te imaginas la cantidad y los departamentos atrás corriendo, tanto así, fuimos tan juiciosos que fuimos los primeros que hicimos todo el proceso y todavía seguimos siendo los primeros en aprobación, en superar cuanta barrera técnica se nos fue presentando entonces yo considero que hubo un efecto no positivo y fue justamente que no se previó un régimen de transición y nos cogieron muy mal, tanto así que para la presentación de los proyectos nosotros manejábamos una 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 nos volcó todo, todavía tenemos problemas con ello, y prueba de ello son los acuerdos, mil 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, muchos proyectos uno conoce la necesidad porque si uno se para en una orilla del Rio y ve que al otro lado hay producción de plátano uno por obvias razones sabe que lo que tiene que hacer es un puente para unir la producción con la vía, y esa terciaria con una secundaria o directamente con una primaria, entonces de ojo 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 esa es otra razón y como aspecto positivo si puedo decir de manera contundente que facilito el sistema al mejorar la calidad de los proyectos, antes era buena pero no tan buena, no tenía tanto ojo como lo tiene ahora. Este sistema nos ha permitido mejorar y yo lo digo con experiencia de 15, 16 años aquí.

**AG: Estos aspectos mencionados en la pregunta anterior ¿incidieron en el proceso de planificación del Meta en el 2012? ¿Cómo?**

**CP:** Coincidió la implementación del nuevo SGR con el inicio de un nuevo gobierno entonces como es conocido por todos quedan obras inconclusas, obras que requieren adiciones para terminarlas eso es lo normal porque es que nosotros no tenemos control sobre

el ambiente así uno haga el planeamiento perfecto hay cosas que quedaron muchas porque pasamos de ejecutar 1.3 billones a tener menos de la mitad por supuesto teníamos que terminar muchas obras que requieren adiciones entonces obviamente que eso implicó que parte de los recursos que estaban previstos, porque fue atípico también la preparación del presupuesto para ese año, fue solamente el presupuesto para el 2012 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 y adicionalmente que la ley contempla que los proyectos no se pueden financiar solo. 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: no que pena usted no conoce de esto, entonces si fue una dificultad grande porque allí están los re prestantes de la comunidad

**AG: ¿Y cómo elaboraron el presupuesto? ¿Hicieron algunas proyecciones?**

**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, pero nos afectó inmensamente porque veníamos de ejecutar mucho a ejecutar la mitad. Cuando se estudian proyectos, en el OCAD los proyectos no están previamente aprobados, los proyectos van allá, a estudio y surten un proceso, por lo tanto en el proceso de planeación, yo no voy a decir, es que yo voy a implementar esto y esto, porque es posible que me lo aprueben y es posible que no. 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 pero en un porcentaje mayor, no estoy hablando de un 70, ni un 80, te estoy hablando del 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 ¿por qué no nos dan a nosotros? Nos quitaron ofrézcanos una alternativa para beneficiarnos

**AG: ¿Cuáles son las prioridades que se estipularon el plan de desarrollo 2012-2015, y qué tanto cambiaron con relación al plan anterior?**

**CP:** El plan de desarrollo del ingeniero Alan Jara tiene una especial atención en las víctimas, eso es un corte absolutamente social mientras que el anterior plan era un corte de plataforma

económica, vías, infraestructura, puentes para facilitar la plataforma. Mientras que este tiene ascendentes de tipo social, por lo tanto entre uno y otro casi que no hay puntos de comparación, porque uno no puede decir: ¿cómo comparo una vía con la atención de las víctimas y la restitución plena de los derechos?

**AG: ¿No debe existir cierta continuidad en los planes de desarrollo?**

**CP:** En las cosas que son necesarias, por supuesto hay que garantizar la continuidad de los programas que son absolutamente de corte social, con lo cual vamos a permitir y a garantizar el acceso al establecimiento educativo a los niños d menores recursos económicos, complementos nutricionales para que exista una aprehensión de la matemática mejor porque el niño que no tiene una ingesta superior al 40% de proteína va a tener malos resultados. Antes no se da uno cuenta que la ingesta de alimentos incide en el desarrollo de los niños hasta que se convierten en adultos. La continuidad en esos proyectos se hizo, y son básicamente en capital social. Mantener la planta de los docentes, garantizar las viviendas para más de 10000 familias, asignación de recursos para régimen subsidiado, bueno todos los programas mayores esos continúan. En obras, el gobernador a pesar de haber tenido este, como denomina el 'el raponazo de las regalías' mantuvo y asigno recursos muy importantes cerca de 340 mil millones de pesos para terminar las obras que venían en cursos, entonces eso hay que abonarlo y eso es un hecho contundente y claro de que no se puede dejar una obra inconclusa, seria entrar en un detrimento, además si se inició la construcción es porque se requiere, tanto así que existen 30 proyectos mejoramiento de infraestructura hospitalaria muy importantes que van a garantizar el acceso, para que la gente pueda ser atendida por los médicos. Entonces la comparación, pues se tienen proyectos estratégicos importantes que son diferentes a los que planteo el antiguo plan de desarrollo, por ejemplo la refinería es un sueño que tenía el ingeniero Alan Jara desde hace mucho tiempo y que está en proceso de conformación, está explorando importantes proyectos que benefician no solo al departamento sino a la Orinoquia, por ejemplo un tren de altillanura, conectar con varios lugares, por ejemplo para abastecer con productos a Bogotá, y hay muchas empresas con asiento, papeleras que tienen bosques productivos , hay una producción de caucho muy importante, existe un gran extensión de tierra en la altillanura con producción industrial que está en proceso de crecimiento, hay tenemos un gran capital y el gobernador explora la posibilidad de un tren que se conecte con un sitio de carga acá o un aeropuerto internacional. En épocas anteriores se estudió que puede ser un puerto a donde lleguen los productos que vienen de América del sur. Entonces esas son las diferencias que hay entre uno y otro plan

**AG: ¿Se cumplieron estas prioridades o fue necesario realizar algunos ajustes? ¿Por qué se dieron estos cambios?**

**CP:** Bueno el plan de desarrollo del gobernador Alan Jara tiene unas bondades y es que si bien no es el mejor plan del mundo, pues para mí el mejor porque yo trabaje ahí y le pone uno el alma y el pecho al asunto, pero pues como humanos somos entonces errores cometemos, el plan tiene la atención de cumplir al máximo con los mandatos legales, le estoy hablando que la niñez infancia y adolescencia y el capital social y es nuestra bandera más importante y a futuro es la nueva generación de llaneros al servicio de lo público y lo privado de la región. Si uno revisa cifras entre un periodo y otro ve claramente una especial atención. En materia de víctimas, aunque es todo tan gaseoso, porque cuando uno habla de las clases víctimas, hay víctimas por secuestro, víctimas por extorsión, por minas anti personas, por desplazamiento forzada hay 17 formas de ser víctima, entonces la atención a esa población y su salud mental está en proceso de atenderlo de la mejor manera. De pronto no hay obras tan grandes como las que se plantearon en gobiernos anteriores porque no tenemos la plata, de hecho se está acudiendo a otras figuras como las alianzas público-privadas, a los recursos de cooperación internacional, a los Fondos de Ciencia y Tecnología, al Fondo de Desarrollo Regional, al de Compensación a todos los fondos donde sea necesario ir para que no sea necesario hacer ajustes al plan de desarrollo formulado, estamos en esa tarea y ahora el Departamento Administrativo de planeación departamental tiene esa tarea, por ahora no está planteado hacer algún ajuste porque la idea es ser más creativos y lograr fuentes de financiación y alternativas que me permitan cumplir las metas del plan, seguramente el año entrante que es un año de transición, ya sabemos que podemos concretar y que no, y se harán los ajuste pertinentes, por ahora no lo creo necesario.

**AG:** ¿Es posible afirmar que esta nueva priorización dejó desfinanciados a los tradicionales proyectos de inversión social (salud, educación, saneamiento, agua)?

**CP:** Esa pregunta me parece supremamente importante porque no lo dije acá en la primera respuesta que debí haberlo dicho. Y es que 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 60% de recursos que se ingresaban se adicionaran para estos sectores, el nuevo sistema me dio la oportunidad que los manejara como libres, lo que denominamos anteriormente libre destinación, entonces ya no tengo obligación de atender estos sectores entonces aún no tenemos medidos esos impactos, pero yo creo que el efecto en los sectores, yo no puedo decir que funesto pero va a tener un efecto y muy seguramente no va ser positivo y obviamente no lo podemos medir porque la cobertura en educación básica yo no la puedo medir sino existe una cohorte entonces tenemos que esperar. Yo creo que si vamos a tener problemas y no lo puede medir ahora, en cinco años vamos a ver, ya faltan cuatro años para evaluar, en 2015 tenemos evaluación de los objetivos del milenio y ahí de los más importantes tenemos la

mortalidad infantil, obviamente tenemos que garantizar que nuestro hijos no se mueran y que tampoco se muera la mama, porque cuando yo mido la mortalidad tengo que verla materna y perinatal. En educación yo tengo que garantizar que el porcentaje de niños que ingresen al sistema haya un alto porcentaje de niños que salgan de la escuela graduados y en materia de salud, afortunadamente la ley y el gobierno nacional tomo decisiones en donde garantiza que haya régimen subsidiado en el 100% entonces de pronto este no se afecte tanto pero en los demás yo creo que si, en agua potable ha bajado mucho la política en esta materia. Si de ese 100% , un 60% lo teníamos que destinar para la atención de estos sectores y solo el 30% para los de libre inversión y nos dejaban un 10% para las interventorías , entonces claro que si me va afectar. Tanto le voy a decir a manera de ejemplo, al sector salud no se le ha asignado un peso, a excepción de lo que va para infraestructura pero planes de prevenciones, de mortalidad infantil no se han pasado.

**AG: La verdad yo observe en los informes de Planeación Nacional que todo se invirtió en vivienda y transporte...**

**CP:** Si, pero para los sectores tradicionales no, y no solo acá en todas las entidades territoriales y no le podemos decir nada a la nación, porque es que el agua potable es de nosotros, si un niño se nos muere, se nos muere es a nosotros y nos afecta el indicador a nosotros, entonces tenemos que hacer algo para evitar eso. Y el impacto a estos tradicionales sectores va ser lamentablemente negativo y malo para el departamento.

**AG: Cuando se adoptó el nuevo sistema de regalías ya estaba en curso el proceso de planificación, ¿cómo afecto esta nueva institucionalidad el proceso? ¿Fue traumático el cambio?**

**CP:** Mire mujer, fue un baldado de agua fría, aquí siempre nos dijeron que iba a cambiar el sistema que nos iban a quitar las regalías pero no fueron en concretos con nada, no había habido ninguna proposición seria del Congreso, el presidente nunca había hecho una aseveración, cuando estuvo Santos como candidato en el parque, ah pues como el edificio es ahí en la plaza y ahí lo dijo. Todos nosotros nos miramos y pensamos que podía ser, pero el primer ejercicio de presentación de proyectos al Congreso, el primer acto que el hizo Juan Manuel Santos fue presentar el acto legislativo para modificar la constitución entonces ese día supimos que las cosas iban a ser serias y fueron tan serias y tan aceleradas que en mayo, en junio ya estábamos con el sistema cambiado pero con el chip del anterior, fue tan traumático que nos cogió una cosa tras de otra, nosotros no estábamos preparados, nuestro proyectos no tenían el rigor que exigían los acuerdos, las leyes, todo nos cambiaron, fue súper traumático y nosotros no estábamos ni un milímetro preparados. Fue estresante, el gobernador en todos los escenarios se quejó, los que estaban felices eran los gobernadores que recibieron plata del sistema, ellos no dijeron nada pero la Guájira, Tolima, Meta

Casanare, Arauca los que recibían tradicionalmente se desfinanciaron. Al principio llevábamos camionadas de proyectos pero nada servía, tocaba cambiar, fue bastante traumático, fue loco. Arrancar el proceso fue loco, los ministerios estaban muy preocupados porque ellos fueron los que nos metieron en este berenjenal, planeación nacional jugó y sigue jugando un papel muy importante en toda la normalización del proceso y pues ya. Ahora tenemos un problema con el sistema único de información de regalías, es un software terrible, va en línea con la nación, y lo que no está ahí no existe, entonces para los departamentos y los municipios nos cuesta mucho trabajo. Estamos en un proceso de aprendizaje, está cambiando mucho, entonces cualquier cambio nos afecta grandemente

**AG: ¿Qué sugerencias concretas se les hizo desde el nivel nacional para la elaboración del plan de desarrollo territorial?**

**CP:** Bueno, el DNP tiene una unidad, que es la Unidad de desarrollo territorial y es la que homologa las funciones que tenemos que desde una dirección que se llama asistencia municipal. Básicamente lo que ellos hicieron fue un proceso de acompañamiento que tenía que ver con el desplazamiento de personal y suministro de información para la elaboración del plan: tengan en cuenta que tiene que dejar claro esto, en el tema medioambiental tiene que dejar en concreto esto, en materia de desarrollo social esto, bueno y así. Entonces fue permanente, no muy productivo para nosotros porque cuando se construyen los planes de desarrollo son bastante participativos en la construcción como para uno tener el panorama pero en año construcción si se requiere que no haya tanta participación porque es cuando usted formula el programa y tiene que ser muy concreto, y ver como en un alcance de cuatro o cinco renglones consolidar eso, entonces eso requiere técnica y como ahí nuevos modelos de las cuales se echa mano para la construcción entonces no fue tan bueno, ahí la nación no estuvo tan presente en eso, pero sí estuvieron por municipios.

**AG: Casi todos los planes de desarrollo de las entidades territoriales en el periodo de Juan Manuel Santos abordan en el inicio los objetivos del milenio, eso fue una recomendación o fue por iniciativa departamental**

**CP:** Es una obligación porque es que nos van evaluar en el 2015, es decir a Colombia la van a evaluar en el 2015 por el cumplimiento de los objetivos del milenio y nosotros tenemos firmado un pacto, y tenemos la obligación de erradicar la pobreza, entonces en ese tema es que está trabajando el país desde hace varios años ¿Por qué nos evalúan y para qué nos evalúan? Pues naturalmente para que nos hagan prestamos el Banco Mundial.

**AG: ¿Usted cree que esa nueva ley de regalías influyo para la consecución de objetivos?**

**CP:** Pues si yo lo veo así, puede que yo pueda justificarlo, 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 para allá, pero la región de la Orinoquia y la región de la Amazonia estaban olvidadas, que redimió el crecimiento de la región llano: tener regalías mujer. Nosotros no éramos nada, éramos una intendencia y seguimos siéndolo a pesar que en 1959 se creó el departamento. Entonces nosotros siempre fuimos tratados como menores ¿qué nos permitió tener la mediana aproximación al posible camino de desarrollo? Haber tenido regalías mujer, así no hubiera sido el mejor manejo, así tuviéramos defectos, obviamente eso era envidia. Todo en el país tiene corrupción, y pues nosotros no éramos la excepción, pero eso no nos permitió 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 es mejor repartir, darles un brochazo que algo tengan pero para nosotros, para nuestro desarrollo que nosotros somos los más afectados si fue muy malo, fue traumático, significo sacrificio de nuestro desarrollo, y la nación no nos va a compensar ni por nuestra degradación ambiental, ni por la degradación social porque la industria petrolera es cochina, es sucia. Detrás de eso trae obreros y trae prostitución y trae procesos de migración, la industria es fuerte y avasallante. Nos salimos un poquito pero es importante decirlo porque efectivamente si tuvimos acompañamiento de la nación pero como estábamos tan golpeados por la autonomía entonces todos, todos los ministerios se volcaron a decirnos póngale esto, no se les olvide, la procuraduría atrás con un mazo dándonos golpes. Si nos acompañaron, si nos hicieron miles de recomendaciones pero igual aquí había un programa de gobierno que había que cumplirlo entonces lo que yo propongo tengo que cumplirlo y lo tengo que plasmar en el plan de desarrollo, excepto que haya una cosa de ley muy fuerte que me lo impida. Si tuvimos sugerencias concretas del nivel nacional en todos los temas, en términos, obligaciones, en la aprobación del plan intervino la procuraduría, el Consejo territorial de planeación, el cual lo alinea el DNP.

**AG: ¿Cómo era el proceso de elaboración de proyectos financiados con regalías de acuerdo a la antigua ley (ley 141/1994)?**

**CP:** Como la ley 141 decía que había prioridad para atender unos sectores y había de manera particular una cartilla que me decía mire: en los sectores obligatorios usted puede hacer en materia educativa esto, esto y esto; en materia de salud usted puede hacer esto, esto y esto; y así, me decía de manera explícita cuales eran las actividades que eran susceptibles de ser financiados con esos recursos y cuales en los delibere inversión, pero porque ya venía un proceso largo de ejecución en todo el país, y ya había una solvencia técnica para decir mire:

los proyectos de esta área pueden ser estos, estos y estos; y el departamento no se apartaba de esto, pero igual también proponía artes cosas, había la posibilidad de proponer de manera autónoma otros proyectos que no estaban ahí previstos y que el DNP estudiaba y nos daba un concepto o íbamos ejecutando y luego nos hacían requerimientos. Entonces el proceso de elaboración estaba un poco más normado, tenía ya como claras unas cosas, no en todo, porque al igual que ahora habían guías sectoriales, cartillas y demás y nosotros hacíamos efectivas lo demás. La elaboración se hacía con base en esas normas y el banco tiene un manual de procedimientos. Entonces el ente que tiene el consolidado es el banco de programas y proyectos, aquí hay un depósito de proyectos que están ahí de manera sistemática ordenados por fecha de ingreso y demás, ese es el procedimiento, el mismo de ahora. El manual de procedimientos el decreto 0097 del Banco de programas y proyectos contiene los mismos requisitos, adicionalmente los proyectos tienen los requisitos del acuerdo 0013 para ya sea el proceso de viabilización y priorización o bien sea para el proceso de ejecución de ellos proyectos. Entonces sigue siendo el mismo banco, tenemos un banco fijo, tenemos una hoja de cálculo en donde llevamos el pormenorizado de estos, y han cambiado porque los proyectos del OCAD tienen una organización diferente, pero el rigor sigue siendo el mismo. A veces esos proyectos van a consulta a otros ministerios, entonces pues tendrán esos proyectos un concepto y demás pero se mantiene el rigor de presentación de los proyectos no es que haya cambiado de manera absoluta.

**AG: Pero antes ¿A quién se lo presentaban para que aprobara el proyecto?**

**CP:** No antes se lo presentábamos al banco de programas y proyectos y si cumplía con los requisitos, si estaba dentro de los proyectos susceptibles de las metas del plan de desarrollo, si sectorialmente era viable y si había recursos entonces se le asignaban recursos, entonces no había órgano colegiado. El banco recoge todas las iniciativas, dependiendo si cumple con una serie de criterios entonces el proyecto era financiado, con el anterior sistema. En este va al banco, cumple con los requisitos del Banco departamental, y adicionalmente hasta ahí va, ahí no ha pasado nada diferente, se separa del anterior sistema en que va al OCAD, luego que pasa todo eso se va a la plataforma nacional ingresa al Banco Nacional entonces va al OCAD y el OCAD estudia, viabiliza, prioriza y asigna recursos y designa ente ejecutor. O sea que el OCAD toma las decisiones de ejecución frente a las iniciativas presentadas por el departamento. Además la nueva ley dijo que había que crear un capítulo especial en el presupuesto y los recursos se incorporan mensualmente de la caja al presupuesto mediante un decreto y la justificación del decreto es el acuerdo del OCAD.

**AG: Describa brevemente el contenido de las capacitaciones que han recibido por parte del gobierno nacional en cuanto a la formulación de proyectos con Metodología General Ajustada**

**CP:** La MGA número 4 que era con la que hacíamos los proyectos hasta el 31 de diciembre de 2012. O sea el presupuesto se preparó con la MGA 4 seis meses antes de la vigencia anterior, entonces los proyectos que yo tenía para la vigencia estaban con la MGA 4, a primero de Junio del 2012 aparece la nueva metodología que es la MGA simplificada que es obligatoria para el nuevo SGR entonces cambiamos de un ambiente en Excel a un ambiente en línea que es un software diferente, entonces si hubo diferencias entre una y otra, porque la OCAD solo recibió proyectos con la nueva metodología. Que tiene la MGA simplificada que tenía la anterior también, en el proceso de formulación tenemos un capítulo de identificación del problema, el análisis del problema, el análisis de objetivos y las alternativas y métodos de evaluación de la estrategia que yo planteé. Entonces esa primera fase es importante pero también la tenía la anterior, el siguiente modulo que tiene esta MGA simplificada es el módulo de preparación entonces aquí me piden el estudio de mercado, el estudio técnico, el estudio ambiental, el análisis de riesgos, el costero de la alternativa, la depreciación de los activos , los beneficios e ingresos por ventas del proyecto entonces este capítulo exige que yo haga una serie de estudios, por eso yo no puedo de una vez sentarme y llenar en el software un proyecto. Yo tengo que tener un marco lógico para llegar a esta etapa, la siguiente fase es la de la alternativa de solución de problemas entonces en esta yo tengo que evaluarla y como lo hago, pues la evaluación la debo hacer con el flujo de caja y los rendimientos financieros. Con esos datos puedo tomar una decisión, porque ya tengo el problema, la solución, entonces yo elijo la alternativa y vuelvo y la evaluó, le hago el seguimiento de condición de financiación y finalmente me arroja un resumen del marco lógico. Y ya obtengo aquí un proyecto, eso es lo que desde el DNP se ha impulsado y los proyectos que tenemos se formulan todos desde este marco.

**AG: ¿Cuándo comenzaron con la MGA 4 se les devolvió muchos proyectos?**

**CP:** Claro porque la MGA 4 no era la que se captaba para proyectos de regalías la ley nos dio una transición chiquita y nos dijeron: bueno si estos proyectos están en la MGA 4 entonces se aprueban y pues teníamos por ahí 100 proyectos que quedaron con esa metodología, pero cuando yo intento migrar a la plataforma para el monitoreo y seguimiento los proyectos no suben entonces que nos tocó, estamos todavía en ese proceso cambiándolos de la MGA 4 a la MGA simplificado para subirlos a la plataforma que es la que regalías va hacer monitoreo y seguimiento. Básicamente el DNP ha impulsado eso, y nosotros con los municipios hemos intentado eso.

**AG: ¿En que mejoró la formulación de proyectos con el nuevo sistema?**

**CP:** Yo diría como primer elemento que nos obliga a que existan proyectos de pre inversión, antes se hacían algunos y otros no, pero con estos imposible si no hay estudios de suelo si no hay estudios de los otro, antes hacíamos una figura que era estudios y diseños y construcción,

o sea hacíamos una bolsita para poder hacer los estudios, porque obviamente había que hacerlos, ahora no, yo no puedo saltar de la fase 1 a las 3, debo ir de la uno a la dos y de la dos a la tres, tienen que ser estrictamente funcionales, y eso significaría más tiempo. Entonces qué es lo que han hecho las entidades territoriales, pues hacer un esfuerzo y hacer los estudios de pre inversión. Y puede ocurrir que no terminemos los proyectos en el tiempo planteado por la ley que es de seis meses, prorrogables otros seis, entonces hay algunos temas que el sistema tiene que preguntarse y tiene que resolver, en caso que el proyecto supere los 12 meses y que por una circunstancia mayor no se haya podido entrar en la etapa de ejecución que se puede hacer, no lo hemos probado porque el tiempo no lo ha dado todavía pero seguramente se va a presentar entonces el nuevo SGR si medio otras herramientas, nosotros siempre insistimos en ciertos requerimientos y desafortunadamente a veces no hacían caso, discutían si era pertinente o no, ahora si no va con MGA simplificada no va, entonces o se acogen o se acogen. Más bien lo que sí hizo fue entrar en razón algunas solicitudes que nosotros hacíamos con mucha vehemencia y que no habíamos logrado, eso en términos generales. Nos limitó, hizo que fuera más fácil acceder a recursos para otros sectores, por ejemplo para la obra pública pues la facilitó, pero es muy complicado llevar un proyecto del orden social al OCAD porque lo primero que se discute es si ese proyecto puede ser recurrente, si esos gastos pueden tener el componente de recurrencia para que caiga en el componente del funcionamiento, entonces esa discusión es muy difícil de superar y el departamento la ha hecho acompañado de otras entidades. De hecho en todo el mundo la inversión es solo la obra pública, solo aplica a lo que genera capital bruto de trabajo, nada más. Lo demás todo corresponde a la esfera del funcionamiento, es obligación pagar los médicos, es obligación pagar educación, todo es obligación y son año tras año tras año, y la recurrencia es porque yo garantizo con eso las cohortes.

**AG: ¿Y han tenido problemas con esos proyectos de inversión social en los OCAD?**

**CP:** Muchos, es muy complejo superarlos. Porque el Ministerio de hacienda no entiende cómo es que se debe dar proteína a los niños para que asimilen el aprendizaje, la matemática es todo un concepto, es un cuerpo moviéndose de manera completamente armónica, pero si el niño no tiene la energía suficiente para moverse de la manera adecuada, y yo no puedo hacer esfuerzos por hacer que tenga la capacidad de entender. Entonces ¿Cómo así que yo tengo que darle un complemento nutricional? Y ¿eso a cuánto equivale? Y ¿por qué yo les tengo que dar comida? Porque sí., eso es difícil de explicar, eso es complejo mujer. Que los muchachos en conflicto con la ley penal son jóvenes que cometen errores, consumen marihuana, los cogen en acciones delictivas, su papa es ladrón, su mama es prostituta, a eso niños hay que sacarlos de ese entorno, entonces explíquele eso a un funcionario del nivel nacional que vive en otro lugar diferente, que va a Cambridge, que sus hijos estudian en Europa, es difícil. Y bueno, si lo aceptan entonces yo debo garantizar, en el caso de los muchachos que requieren créditos para ir a la Universidad, esos muchachos yo tengo que

reservar recursos para garantizar que el muchacho termine la carrera. Entonces yo tengo que de este año y del año entrante recoger esa plata y asegurar, explique usted eso a un funcionario que nunca ha tenido que hacer un crédito, que jamás ha tenido que ir al ICETEX o que de pronto si fueron pero se hacen los locos. Por eso es inversión social es tan discutida, y ahora mucho más, porque es mucho más fácil que el presidente venga y corte una cinta para inaugurar un puente o una obra, a decirle es que mire este fue el que recibió el complemento nutricional, inclusive cuando esos niños siguen siendo pipones y con la cara amarilla porque solamente le dio lo mínimo para que pueda medianamente progresar. Para el año pasado, se hicieron proyectos de vivienda como nunca, pero es que una casa es un cambio impresionante para las familias, una casa lo cambia todo, hubo muchos proyectos pero como los procesos son demorados por la selección de los beneficiarios entonces hay que garantizar que haya una perfecta selección, pero esa era una de las prioridades, construir 10.000 viviendas, aunque es algo loco, es gigante, y ahí está todavía no se han podido ejecutar.

**AG: ¿Qué incidencia tienen las OCAD en los procesos de planificación del departamento?**

**CP:** Bueno, esta pregunta, yo diría que es 100% la incidencia. El OCAD por su naturaleza no tiene otra intención que aprobar las iniciativas del presidente del OCAD. El presidente del OCAD departamental puede ser un ministro, puede ser un alcalde o puede ser un gobernador. El año pasado y este, el presidente es el gobernador Alan Jara, pero pudiese no serlo, de hecho en la implementación de las mesas el Ministro de Minas se postuló como presidente pero los alcaldes se opusieron porque pues lo natural es que sea el gobernador de dicho departamento, en este caso del Meta, porque es la plata de la entidad territorial. Donde hubiese ganado estaríamos colgados, yo no sé cómo hubiese hecho para generar el puente para atenderlo porque hubiese sido la secretaria técnica aquí y el presidente en Bogotá y fuera de eso un Ministro que como le cuadra la agenda a un Ministro. Sin embargo, el señor no se opuso y pues la votación finalmente dio como ganador a Alan Jara. Y respecto a la incidencia total mujer, porque los proyectos que ahí en el plan 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. Afortunadamente no tenemos voto preferente, porque en el caso de la OCAD regional llano si la nación vota negativo entonces no se puede hacer el proyecto., prevalece el voto de la nación para el caso del departamento no. 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.

**AG: También se plantea como un juego de intereses...**

**CP:** Si, el presidente puede decir: impulsemos el tema de agua potable, entonces reúne a los ministros para impulsar ese tema. Ahora no estamos en lo fino de la etapa preelectoral entonces creemos que eso no se ha hilado muy fino pero en algún momento eso se va presentar. Entonces es totalmente incidente el papel de la OCAD en las decisiones que se toman dentro del proceso de planificación, total, si el OCAD no lo aprueba entonces no va, entonces yo no puedo hacer un proceso de planificación si no tengo aprobados los proyectos, no tanto los proyectos pero si no tengo la plata pues no puedo llevar a cabo el plan de desarrollo.

**AG:** **¿Realmente se le resto autonomía al departamento, al vincular actores del nivel nacional, en específico el actor nacional que se incluye dentro de la OCAD en los procesos decisorios internos?**

**CP:** Lo que pasa es que la autonomía no se puede ver solo por la presencia, aprobación o no aprobación de un ente. La autonomía esta fundamentalmente basada en la posibilidad que yo tengo de disponer de los recursos en tiempo exactos, 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 maños 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 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 proceso 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. Hay muchas cosas que inciden, ¿quién hace la elección? el DNP, ellos no se meten en la elección pero más adelante lo pueden hacer, pueden hacer una coalición y acaban con un proceso y usted sabe, tres alcaldes contra un gobernador o contra un ministro. Hay unos niveles de gobierno que son supremamente respetables y que si ellos no están de acuerdo pues no se hace. Entonces si existe total interferencia, que no parezca, es otra cosa porque desde el nivel nacional dicen que están solo para colaborar pero uno lo siente. Si no pasa en la OCAD no pasa, nos dicen: hágalo con su plata pero de ¿Dónde? Si nosotros somos regalo dependiente

**AG: ¿Considera que con el nuevo sistema se valoran más los recursos de regalías? ¿Por qué se presenta esa nueva valoración?**

**CP:** bueno lo que pasa es que el refrán también dice “uno no sabe lo que tiene hasta que lo pierde” y por supuesto estamos viviendo como ese luto, perdimos algo que teníamos, llorando esa perdida. Y claro que valoramos esos recursos, sabemos que son muy importantes, sabemos que perdimos mucho y valoramos en pleno los recursos de regalías, ya somos más conscientes que tienen un término, y que tenemos que tener una alternativa , si no conseguimos desarrollarnos medianamente con esos recursos entonces ya después no vamos a tener la oportunidad porque que la nación nos vaya a defender es imposible, somos una región muy grande somos una nación muy grande para que la acción del Estado llegue aquí, a no ser que fuéramos, que se nos apareciera una guaca y que pudiéramos ser polo de desarrollo y que la nación nos viera con los ojos del desarrollo a la Orinoquia, pero que los valoramos, claro, dependemos totalmente de las regalías y todo nuestro desarrollo está ahí trincado sobre esos recursos, entonces los valoramos, son muy importantes y en particular yo, y mi posición personal es de lástima porque hubo inversiones que se debieron planear mucho más y debieron dar procesos por mucho más tiempo, yo sé que en Casanare le dieron formación profesional a muchos casanareños y eso es capital humano, eso genera desarrollo en una sociedad y nosotros aquí nos envoltamos atendiendo las políticas del orden nacional y que teníamos que ir al ICETEX y someternos, pero debimos haber hecho un proceso de formación profesional mucho más severo y haber traídos muchos más profesionales capacitados, ya las familias han cambiado y saben que tienen que formar los muchachos pero el Estado pudo haber participado en eso.

**AG: Pero esa escasez que se presentó no fortalece un poco más el proceso de planificación.**

**CP:** claro, como cuando uno tiene menos hace más, hace más preparación hace más planificación. Yo antes tenía mucho entonces, si me faltaba aquí, le sacaba de aquí, y le ponía allí, pero ahora es mucho más serio, mucho más pensante. Este gobernador y los que vienen van a tener que pensar en cómo van a invertir esos recursos porque ahora no son tanto, son

escasos. Siempre han sido escasos, en la economía no hay nada que sea abundante de manera infinita, todos los recursos son escasos entonces yo tengo que tener un principio de racionalidad en la división del gasto, en la planeación.

**AG: ¿Se formularon proyectos para usar las regalías en ciencia y tecnología?**

**CP:** Bueno nena yo aquí tengo que decir es que yo no manejo el tema de ciencia, la secretaria técnica de ciencia y tecnología la tiene Colciencias, ahí si hay centralismo total, es decir, la plata esta signada, allá nosotros concursamos como cualquier parroquiano entonces eso es una cosa que lamentamos aquí. Y más cuando la ciencia y la tecnología nos van a garantizar la modernidad entonces lamentablemente no tenemos el control. A nosotros no dan un cupo 33 mil millones, entonces nosotros tenemos derecho a presentar proyectos hasta por 33 mil millones de pesos y no los aprueban pero no tenemos una secretaria técnica aquí en el departamento, hay que hacer el trámite ante ellos. Entonces si se han asignado recursos y los recursos están, y el departamento ha presentado, lo que no tengo es enlace de cuánto van, pero sé que ya se han copado algo de esos recursos, no conozco el dato exacto.

**AG: ¿Cómo contribuyó esta nueva posibilidad de uso de las regalías en la autonomía y posibilidades de desarrollo territorial?**

**CP:** Bueno pues como lo decía al principio y me parece que está bien jalado el cuestionario porque si yo reconozco aspectos positivos y negativos es porque al final de todo este balance yo puedo decir si eso me ha ayudado o no me ha ayudado a la autonomía entonces vuelvo y le repito a mí me parece que de la autonomía total que teníamos y era que aquí aprobábamos y definíamos los tiempos. Esa autonomía la perdimos, los territorios la perdieron ganaron algunos de nuestros municipios que no tenían regalías antes directamente o sea las inversiones si se hacían en los municipios porque como es sabido por todos el departamento no tiene territorio el que tiene son los municipios entonces donde los aplicábamos, pues en los municipios, y a veces había concentración porque se pretendía al igual que la nación desarrollar una región a que otra o sus necesidad o su concentración de población entonces requería más aplicación de recursos, te voy a dar un ejemplo concreto, el Ariari en el departamento del Meta es un área grande que esta alrededor de un rio que se llama el Ariari, esa área es muy productiva a la izquierda y a la derecha, pero una zona de estas, está altamente afectada por violencia, entonces hay presencia d guerrilla, entonces una margen del rio no podía ser intervenida tan fácilmente pero ahí hay unos ocho municipios que se llaman los municipios de la zona del Ariari alto y bajo, y además de ser productivas, tienen actividad comercial, con grandes producciones de productos agrícolas, y curiosamente en esos siete municipios estaban representados el 30% de la población del departamento entonces donde había que poner inversión pues ahí, entonces ahí se aplicaban más recursos, otra zona que es la zona del Rio meta, que solo tiene Puerto Gaitán, Puerto López y Barranca de Upia, con

una densidad de población mucho menor , ahí está el 3% de la población, una área grande, también con alta producción etc. etc., pero como eso se hace por costo beneficio entonces ahí no se podía poner tanta plata porque pues se comparan dos indicadores y uno es menor. Y en Villavicencio ¿por qué se concentraba? Pues porque aquí está el 68% de la población del departamento del Meta, ese 68% vive en Villavicencio, trabaja en Villavicencio, tenemos concentración entonces la inversión aquí tiene que ser por ese orden. Entonces estos lo podía hacer el gobernador, podía tomar decisiones y decir esto va aquí y aquí, ahora tiene que ir a la OCAD, tiene que hacer el trámite que puede durar dos meses, tres meses o sencillamente no se lo aprueben, antes él tomaba la decisión en este momento tiene que ir al OCAD, proceso que dura dos o tres meses, y si le va bien mes o mes y medio. El nuevo SGR si me afecta la autonomía porque es que yo ya no soy la dueña total de mis recursos, son míos pero yo tengo que esperar a me los prueben otros niveles de gobierno entonces si me lo afecta. Y me mejora en lo técnico, yo tengo que reconocer que el sistema me ha obligado hacer inversiones en estudios de pre inversión y ya los tengo serios, seguros, probados y se solventan todas las actuaciones, absolutamente todos los componentes son estudiados, me ha mejorado en eso, pero sigue quitándome autonomía cuando yo ya tengo un buen proyecto y le pega al plan de desarrollo, es pertinente y el gobernador lo presenta, porque es el único que puede presentar, pero si el OCAD no se lo aprueba pues no pasa entonces si me afecta, los tiempos. Cuando me limitan el tiempo, no es fácil de superar, por ejemplo los problemas de servidumbre se demora porque yo estoy hablando de la casa de la gente, cosas que no se hacen de la noche a la mañana y me dan seis meses para hacerlo y si no entonces me abre la posibilidad de otros seis meses, pero si no lo hago entonces perdí la plata mujer, tengo que desaprobalo y si lo quiero hacer tengo que volver a presentarlo y quiere decir que todo lo que ya había estudiado pues tengo que volver hacerlo porque un año después esta desactualizado, entonces me hace perder autonomía porque necesariamente tiene que ser aprobado por el OCAD, me la quita, me la resta porque en el anterior sistema el gobernador tomaba la decisión, licitación y se fue, obviamente guardaba unos requisitos y se hacia dentro de un marco, era de alguna manera más sencillo, y eso me limita el desarrollo territorial.

## **Anexo 11. Entrevista: Jairo Iván Frías Carreño**

**Cargo:** Secretario de Planeación 2012 – Secretario de Hacienda 2013 departamento del Meta

**Fecha:** 21 de Junio de 2013

### **Alejandra Gutiérrez: En su opinión ¿Cuáles son los rasgos positivos y negativos del nuevo Sistema General de Regalías?**

**Jairo Frías:** Bueno positivos diríamos que fortalece una cultura en la formulación y estructuración de proyectos lo que hace que realmente la proyección o la planeación frente a las inversiones sea mucho más sólida, mucho más consistente y sea mucho más efectiva, o sea para mí el sistema fortalece el proceso de planeación, esto es algo que ha estado demasiado débil en las entidades territoriales, eso hace que a mi modo de ver sea lo positivo existente. Negativo del sistema que arranca el sistema sin que se reglamente completamente todo, no se previó un sistema de transición que permitiera ir avanzando en la implementación del mismo sino que al pretender implementarlo de un solo golpe sin haber hecho reglamentaciones y todo, llevo a que fueran demasiado demorados los procesos y engorrosos, lo que hizo que estuvieran saliendo reglamentaciones del sistema en los meses finales del año, lo que hizo que fuera realmente el proceso. Segundo yo creo que de las cosas negativas es que las entidades territoriales no tienen una estructura administrativa y no tienen una fortaleza frente a la estructuración de proyectos eso hace que realmente la producción de proyectos sea muy poca, digamos que anteriormente se formulaban proyectos pero casi que a nivel de perfil porque cuando usted formulaba los proyectos anteriormente, los formulaba incluyendo los estudios, diseño y construcción entonces simplemente usted proyectaba una posibilidad de un proyecto con unas cantidades, pero cuando usted terminaba los estudios y diseños cambiaba completamente eso y solamente el proyectos se vendría a estructurar bien en el momento que se terminaban los estudios y diseños, eso llevaba a que usted por ejemplo cuando llegaba ya ese momento usted quedaba por fuera de los recursos que había planeado invertir, del alcance que usted pretendía en su proyecto inicialmente, o sea las entidades territoriales no tenían esa fortaleza. Otra situación es que las entidades territoriales no estaban acostumbradas a depender de las decisiones de un órgano externo, además que los órganos como los que se crearon para la viabilización y priorización de los proyectos, los OCAD tienen presencia en el gobierno nacional, departamental y municipal, entonces el año pasado al comienzo era muy difícil hacer esas reuniones de esos OCAD y entonces se dilataban las cosas etc. Etc., ahora se presentó como un enfrentamiento entre las entidades territoriales y el gobierno nacional porque de todas maneras el gobierno nacional ha querido siempre direccionar los recursos, fundamentalmente por ejemplo se ha venido presentando que actualmente ya se ha venido calmando un poco la divergencia, y es que el gobierno nacional quiere orientar los recursos fundamentalmente a la infraestructura, digamos

fundamentalmente lo que son vías, viaductos, proyectos que son importantes pero los proyectos sociales tienen problemas, los del salud, educación, alimentación, proyectos sociales para víctimas, derechos humanos, juventud todos esos proyectos sociales han venido encontrando una dificultad muy grande, no hay una voluntad frente a esos proyectos, el año pasado por ejemplo en el 2012 se presenta también un problema muy grande y es que al no funcionar el sistema las entidades territoriales financiaban transporte escolar, alimentación escolar con recursos de regalías al no funcionar el sistema a tiempo el primer semestre y gran parte del segundo semestre del año pasado nosotros no financiamos transporte ni alimentación escolar entonces eso lleva a una desprotección frente a la población infantil y adolescente, eso hubo bastante problema inclusive nosotros en alguna oportunidad lo manifestamos públicamente porque aquí se presentaron varias denuncias en ese sentido, llegamos en algunas partes del departamento a cosas malas, la guerrilla por ejemplo repartió refrigerios en varios colegios ante la ausencia del Estado en ese momento pero no había recursos para financiar esa cuestión. Otros problema que se presentó en las entidades territoriales y fundamentalmente es el tema de la gratuidad en la educación, el departamento del Meta era un departamento que antes del años pasado en años anteriores financiaba la gratuidad en la educación con regalías, a partir del 2012 dado que el gobierno nacional entra a financiar la gratuidad de la educación entonces no siguió aprobando proyectos en los OCAD para la gratuidad de la educación entonces eso llevo a un problema y es que el margen de financiación de cada estudiante entre lo que da la nación y lo que realmente se necesita, ese margen no lo pudimos suplir nosotros entonces quedo desfinanciado esa educación para las instituciones educativas.

**AG: Una de las preguntas que se planteó en el anteproyecto radicaba en que la ley antigua soportaba la cobertura de cuatro sectores sociales entonces con la nueva ley podría existir una des financiación de esos sectores fomentado proyectos de reducido valor social**

**JF:** Si, el gobierno nacional en la ley de regalías que entre otras cosas sale después de mitad de año, sale que las entidades territoriales que estén financiando cobertura educativa en alimentación escolar etc., el gobierno nacional va a entrar a portar para continuar con los indicadores que vienen teniendo estas entidades, pero es un aporte que digamos para el caso nuestro no es suficiente para lograr mantener esas coberturas que nosotros teníamos anteriormente, en el caso por ejemplo del departamento del Meta, la disminución en los recursos es grandísimas, nosotros en promedio de los tres años que dice la ley transitoriamente, el promedio nos daba aproximadamente un billón trescientos, en el año 2012 empezábamos recibiendo la mitad de eso, aproximadamente seiscientos cincuenta mil millones de pesos, pero para el año 2012 recibimos el 35% de eso, para 2014 el 25% y para 2015 el 20%, a eso se le podrá sumar si la producción aumenta etc., en ese sentido pero ¿qué pasa? Que al bajar vertiginosamente los recursos la destinación que se le daba con el sistema

anterior era que el 60% para el departamento y el 75% para los municipios productores debían destinarse para sectores sociales, por ejemplo prevención en la mortalidad infantil, educación para los pobres, básica primaria y luego la ampliaron a la media, salud para los pobres, agua potable y saneamiento básico, al cambiar el sistema y bajar los recursos el crecimiento en las coberturas se ven afectadas porque posiblemente se pueden sostener dedicándole recursos diferentes a regalías o parte de regalías o de regalías cuando ya no exista tanto inconveniente para aprobar esa clase de proyectos pero no van a crecer, digamos que el Meta debido a las regalías tiene una disminución bastante grande en las necesidades básicas insatisfechas, ya el Meta en las necesidades básicas insatisfechas está dentro del promedio nacional ahorita quien sabe cuál sea la situación y si se pueda mantener. La otra situación en la disminución de los recursos es que la economía del departamento, la dinámica económica dependía mucho de la circulación de esas regalías, usted irriga la economía con un billón de pesos, eso significa una dinámica muy grande, el comercio, la banca, todos los negocios se fortalecen en ese sentido entonces eso permitió una dinámica degeneración de empleo que generaba por lo menos una situaciones económica de redistribución del ingreso mucho más favorable que la que tenemos ahora, en este momento inclusive en el último informe del DANE nos damos cuenta que el departamento perdió empleos, menos ocho por lo menos tiene el departamento, es uno de los departamento que pierde empleo por esta situación y uno ve el hecho de que no hubiese existido una fluidez en el sistema el año pasado hizo que muchas cosas, muchas personas entraran en una situación crítica, la plata esta en los bancos, tanto por parte del gobierno nacional como acá, pero ahí quieta, pueden estar produciendo intereses pero no generan una dinámica económica entonces ese es un problema bastante grande para el departamento, usted sabe que la industria petrolera no genera mucho empleo, al ser de alta tecnología y la tecnología reemplaza la mano de obra y no genera mucho empleo y entonces antes había cierta compensación con las regalías que se irrigaban y podían generar empleo pero al estar la economía sin esos recursos hay un problema en la economía bastante grande, digamos que en parte hay mucho más negativo que positivo en el sistema, es más en este momento el sistema no ha arrancado a plenitud hay muchos municipios no solo del departamento del Meta sino a nivel nacional que no han gastado ni un peso de sus regalías, el gobierno nacional está organizando unas cuestiones que se llaman OCADTON para tratar de reunir municipios, presentar y poder aprobar proyectos etc.etc. Es más nosotros tuvimos una discusión muy grande en el OCAD porque inicialmente se tenía que citar un OCAD con catorce días de anticipación nosotros hablamos y logramos llegar a siete, además de eso unos fueron colgando unos requisitos adicionales, los representantes del gobierno nacional tienen unos soportes técnicos, unos delegados que revisan los proyectos antes de ser presentados a la OCAD pero ellos revisaban y además de la revisión estaban exigiendo vistos buenos de los diferentes ministerios, entonces por ejemplo si el proyecto es de salud entonces el Ministerio de Salud tiene que darle el visto bueno, nos es suficiente con la revisión que hacen los técnicos de los ministros en el OCAD sino que tienen que pedir la certificación ahí,

o si es un proyecto de vías entonces lo hace INVIAS o el Ministerio de transporte entonces eso demora aún más el tema pues se entiende que si el ministerio está representado en el OCAD para aprobar pues puede utilizar un equipo interdisciplinario pero no se le puede agregar dentro de los requisitos un paso más, y es obtener el visto bueno de los ministerios. El departamento del Meta que es el que más ha avanzado en el tema o que más avanzo el año pasado en esto y pues ahora es más fácil desarrollar los OCAD. Nosotros hemos aprobado, precisamente tengo aquí el informe, en total proyectos en el OCAD, un total de 179 proyectos de 234 presentados, se han aprobado proyectos con un valor de 833.000 millones de pesos. De un Billón seiscientos que es el presupuesto nuestro de tres años, o sea prácticamente la mitad la hemos hecho aprobar y todavía nos queda año y medio, o sea en términos como de tiempo estaríamos muy bien, hemos avanzado mucho en eso. Todo eso que yo le he dicho se circunscribe a los OCAD departamental y municipales que son los que manejan regalías directas pero vaya usted a los OCAD regionales los que manejan el Fondo de Ciencia y Tecnología, los que manejan los recursos del fondo de desarrollo regional y el de compensación regional, eso sí que es complicado porque por ejemplo un OCAD regional, el de los llanos orientales tiene presencia de cuatro ministros y el directos del DNP, o sus delegados, tiene presencia de diez o doce alcaldes de siete gobernadores, entonces a qué horas puede usted organizar un OCAD de esos, es mucho más difícil el manejo, nosotros el año pasado también llevamos la vanguardia para aprobar proyectos del Fondo de Desarrollo regional y el de Compensación porque se adelantó bastante, nosotros fuimos secretaria técnica de ese OCAD, el departamento fue escogido por el DNP y por sus resultados vuelven y reeligen al Meta como secretario técnico para este nuevo periodo, eso tiene una vigencia de un año, eso es un avance bastante grande, pero hay unas regiones del país que se les ha dificultado su aprobación y no se diga en el fondo de Ciencia, tecnología e innovación, en ese si hay un complique mucho más grande, porque la secretaria técnica de eso la tiene Colciencias y más que todo esos son proyectos que se aprueban como en un OCAD nacional, las condiciones de esos proyectos han sido un problema porque son especiales frente a los demás proyectos, no hay la fluidez para las reuniones de ese OCAD.

**AG: Esos aspectos que ha mencionado influyeron o incidieron en el proceso de planificación del 2012, es decir, en aspectos como la elaboración del plan de desarrollo, la proyección del presupuesto, entre otros.**

**JF:** Vamos a eso, hay es donde está el tema, nosotros siempre hemos dicho que paralelo a la aprobación del nuevo sistema necesariamente habría que haber modificado otras normas, por ejemplo la ley del plan porque cuando usted presenta el plan de desarrollo a la asamblea pensando en todos los programas y proyectos que va a desarrollar en cuatro años, este tiene que pasar con el plan plurianual de inversiones, el cual dice con qué va a financiar esos programas y proyectos, por consiguiente un departamento o un municipio productor que recibe regalías directas, las fuentes de financiación son las regalías, la Asamblea o el Consejo

aprueba esos planes de desarrollo con sus planes plurianuales de inversiones pero que sucede que las Asambleas ni los consejos tienen conocimiento del presupuesto de regalías porque el presupuesto de regalías lo hacen a nivel nacional y cuando lo aprueban en el OCAD simplemente se adiciona por decreto, no va a discusión de allá entonces ellos no saben que paso con la proyección de los planes plurianuales que ellos aprobaron y de los cuales una fuente de financiación eran las regalías y para la administración se vuelve un tema difícil ¿Por qué? Porque usted ha definido en ese plan plurianual de inversiones unos proyectos y unos programas a financiar con regalías pero usted depende de que el OCAD se los apruebe o no entonces por ejemplo si usted tiene un proyecto y en la OCAD y no se lo aprueban o se demora el OCAD, inmediatamente las metas del plan de desarrollo le pueden variar o se le puede demorar su ejecución etc. etc., entonces usted tiene que sustituir unos programas que financiaba con regalías financiarlos con recursos propios entonces ahí viene una cuestión los planes operativos anuales de inversión sobre todo el del año pasado se rompe completamente porque usted en ese plan metía un proyecto financiado con regalías, por ejemplo apoyo a los derechos humanos financiado con regalías y el OCAD no se lo aprueba entonces usted tiene que ejecutarlos con otros recursos y tiene que cambiar completamente ese plan plurianual de inversiones, es decir que usted permanentemente tiene que estar cambiando ese plan, no hay una solidez en la proyección presupuestal de inversiones año a año, posiblemente ya a partir del año entrante es diferente porque ya todas las entidades territoriales que financian sus proyectos con regalías van a tener que reestructurar sus planes y tienen que hacerlo porque hay unas metas desfinanciadas ya definitivamente los proyectos o programas que se pusieron en el plan de desarrollo ya perdieron vigencia tenían que hacerse el año pasado o este año ya no se justifica hacerlo o ya se consiguió financiación por otro lado o ya el proceso va a ser mucho más largo entonces no puede cumplir con todas las metas sino con la mitad entonces eso no lo previó el gobierno nacional, y tenía que haber cambiado eso. Los proyectos de presupuesto en últimas usted no los planea previamente le queda muy difícil planearlos en cambio antes usted los pasaba al Consejo o a la Asamblea y elaboraba el presupuesto y se lo pasaba ellos y ellos lo revisaban y lo aprobaban, ahora solamente a la Asamblea pasa el presupuesto con recursos diferentes al SGR pero el presupuesto del SGR lo hacen a nivel central, lo hace el gobierno nacional y toman las partidas globales y uno las va adicionando mediante decreto en el presupuesto a medida que van aprobando en los OCAD entonces usted no puede hacer plan operativo anual de inversiones entonces ese instrumento de planeación se rompe, entonces ahí como dice el llanero: “fritando y comiendo” haciendo una planeación situacional, o sea de acuerdo a la situación mete el proyecto y lo aprueban entonces muy posiblemente usted termina presentando unos proyectos a veces ni siquiera planeados que surgen de la necesidad de que en el otro lado quedaron desfinanciados, es decir eso fue un *zaperoco* muy complicado entonces ahí hay una ruptura bastante grande en la planeación presupuestal y el plan de desarrollo, es más usted no sabe frente a los recursos no puede definir un plan mensualizado de caja (PAC) porque usted no sabe cuándo le van a

llegar los recursos ni sabe cuándo los va a poder gastar entonces simplemente toca esperar y cuando el OCAD apruebe se adiciona entonces usted no puede planear el gasto, ahora lo que yo entiendo en el fondo es que el gobierno nacional quiso aprovechar el SGR como un instrumento de política macroeconómica y entonces el año pasado lo que hace el gobierno central es frenar los recursos por eso la reglamentación salen a cuenta gotas, en primer semestre no sale casi nada, sale todo después de mitad de año y ahí empiezan los OCAD a viabilizar y aprobar los proyectos porque inclusive posteriormente a que se aprobaban los proyectos había un trámite de giro, por ejemplo lo de los fondos y todavía existe y es supremamente engorroso es como controlar el circulante para apuntarle a que haya un índice de inflación mucho más bajo porque no hay circulante en la economía que genere una mayor demanda y posiblemente un alza en los precios. Ese planteamiento macroeconómico empieza a generar un problema bastante grande, entonces usted nota que la economía el año pasado empezó a comprimirse un poco por falta de demanda entonces los medios empresarios salen a exigirle al gobierno que baje las tasas de interés para que haya crédito y existe liquidez y por otro lado que ejecute los recursos de regalías entonces es cuando sale el presidente a exigir que se aprueben las cosas rápidamente entonces cuando ya toma la decisión de soltar los recursos entonces no existe toda la normatividad completa entonces eso es una telaraña que ya tiene atrapado a todo el mundo y que no le da agilidad en eso y el gobierno ha tenido problema en el manejo del gasto público, esto ya es como desde el punto de vista economista y yo se lo he dicho al director de planeación nacional y les digo: a ustedes les fallo la estrategia. Ahora nosotros siempre hemos tenido una preocupación con el gobierno nacional, el gobierno nacional plantea un tema en que la bonanza petrolera puede generar una enfermedad holandesa que significa es que todo el mundo se dedica al sector y los demás quedan desprotegidos.

**AG: Ese fue uno de los argumentos utilizados en la exposición de motivos del acto legislativo**

**JF:** Esa enfermedad holandesa en su conjunto, en la nación, no opera porque tampoco el impacto del sector es tan grande que inmediatamente jalone a todos los demás sectores a que todo se concentre en un solo sector máximo no todo el mundo dice: voy a dejar de invertir en el calzado porque voy a invertir en petróleo, el petróleo es un producto básico no tiene ninguna transformación, si hubiese transformación en el país, entonces un gran industrial dice vamos a dedicarnos a la petroquímica y la inversión puede rentar más. El impacto para generar una enfermedad holandesa a nivel nacional no es tan fácil, fíjese que están ahorita en un problema de contracción de la economía porque no hay demanda, o sea eso es una situación que hay que tener en cuenta, lo que si se genera son unas pequeñas enfermedades holandesas en los municipios en donde hay reducido petróleo porque esas economías son más que todo comerciales o economías débiles agropecuarias entonces ahí si todo el mundo tiende a vivir de la industria petrolera por ejemplo Puerto Gaitán, porque ahí si se vive de la

industria petrolera y entonces los precios se pasan de los puntos de acuerdo a lo que pueden a pagar los petroleros. Los empleados del sector agropecuario, los jornales se trepan, lo que informalmente llaman comúnmente los 'veintiocheros', los que trabajan 28 días, descansan unos días y vuelven otra vez, son personas que si pertenecían al sector agropecuario y ahora al sector petrolero entonces ya no vuelven a trabajar con la tierra porque exigen pagos equivalentes a los que les ofrece la petrolera entonces el sector agropecuario se va quedando sin mano de obra disponible, entonces esos municipios si empiezan a sufrir como un problema, como una medio enfermedad holandesa pero si existieran las regalías en su totalidad entonces podrían era verse en determinados departamentos, lo que fallara allá habría redistribución mejor del ingreso y eso permitiría compensar todos esos desfases que existen allá. Ahora demasiado negativo para nosotros en el Meta, y en general para todos, es que al profundizar la economía petrolera el impacto ambiental es muy grande y el impacto social también, el primero es conocido y el impacto social es muy grande porque se generan muchas expectativas alrededor de esa industria, la gente piensa que es más fácil conseguir empleo allá, hay migración y esa migración significa demandas para los municipios y los departamentos de servicio público, de vivienda etc. etc., y eso al no obtenerlo la gente genera inconformismo y a nosotros se nos agrega un problema y es que el petróleo no sale por tubo, por oleoductos sino que sale por tractomulas, entonces hay tres mil (3.000) tres mil quinientas (3.500) tractomulas sacando petróleo con todos los peligros que eso lleva para los transeúntes, con todo el desgaste de las carreteras, los problemas que se presentan de trancones en la vida Villavicencio-Bogotá por un accidente de un derrame de tubos, por las tractomulas, por la misma cantidad de tractomulas etc. Hay una serie de hechos que nos afectan y que nosotros vemos más claro, por ejemplo la industria petrolera está desplazando la economía de nuestro país y el gobierno no tiene los suficientes recursos de regalías para mitigar eso, por ejemplo la seguridad alimentaria está en peligro, digamos que la producción de materias primas agropecuarias para iniciar un proceso de industrialización o alguna cosa está en peligro, todas esas cuestiones las vemos nosotros.

**AG: Retomando un poco lo que decía hace un momento, que sugerencias concretas se les hizo desde el nivel nacional para la construcción del plan de desarrollo teniendo en cuenta que atravesaban por un régimen de transición o fueron completamente ausentes...**

**JF:** Ninguna, yo personalmente se las hice al DNP, y ellos me dijeron: póngalo por escrito porque son muy interesantes pero de ahí no paso. Llegó la aprobación del plan de desarrollo y ellos siguieron dando las instrucciones y las asesorías a nivel nacional con el esquema anterior, ya después que se aprueban los planes y empieza todo este problema entonces se dieron cuenta. Lo mismo que nosotros le decíamos frente a la ley 617, nosotros le hicimos una propuesta al nivel nacional que incrementara por ejemplo un uno por ciento, un dos por ciento de utilización de los ingresos corrientes de libre destinación para funcionamiento de

las entidades territoriales, cierto, porque la ley 617 dice que depende de la categoría del departamento usted puede utilizar el 50, el 55 o el 60% entonces nosotros decíamos, súbale unos dos punticos con una destinación específica que es fortalecimiento de las secretarías de planeación, pero no fue posible, lo que pasa es que mandan unos recursos de regalías para fortalecer supuestamente esto, pero le mandan veinte (20) millones de pesos a un municipio, pero dígame a quien contrata usted, si usted no puede generar los cargos sino es contratar para que le hagan proyectos y 20 millones en un año no le significan nada y 100 millones que nos mandan a nosotros en el departamento no es los suficiente, no es significativo, ese es uno de los problemas grandes que tienen las entidades territoriales

**AG: ¿Que incidencia tienen los OCAD en los proceso de planificación del Meta? ¿Le restan autonomía al departamento?**

**JF:** Claro la autonomía se la restan por completo por todo lo que yo he dicho y no hay una autonomía al decidir: este proyecto es el que yo voy hacer con regalías porque para mí es prioritario porque ya la priorización del proyecto la hace el OCAD, la viabilización y la priorización la hace el OCAD es más fue tan dura la cosa que en una norma que aprobaron aparece el derecho al veto del gobierno nacional porque los OCAD se mueven así, los alcaldes tienen derecho a un voto, el gobernador otro y el gobierno nacional otro y entonces la norma afortunadamente ya se cayó porque decía que si con dos votos se aprobaba el proyecto pero necesariamente entre esos dos votos tenía q estar el del gobierno nacional o sea que así los alcaldes y gobernadores votaran favorable un proyecto si el gobierno nacional decía no va pues no iba, entonces la tendencia es como a quitarle la autonomía a las entidades territoriales en el manejo de sus recursos, yo decía listo perdida de la autonomía territorial pero también plan de desarrollo presupuesto, todo eso prácticamente depende de ese órgano colegiado.

**AG: En que sectores se ha priorizado la inversión de las regalías, o de lo que les han girado de regalías hasta el momento**

**JF:** Nosotros hemos hecho infraestructura, sobretodo vial es lo que más hemos hecho porque es lo que el gobierno nacional más aprueba, también bastante en agua potable y vivienda, nosotros logramos aprobación de recursos hasta diciembre del año pasado para financiar 10.400 viviendas en el departamento y ya este año comienza la construcción de esas viviendas, en educación también aprobamos proyectos y últimamente, este año logramos pasar unos proyectos sociales de adolescencia, después de mucho tiempo de discusión, creo que este año en el segundo OCAD se aprobó un proyecto de esos, hasta ahora empezamos con ese tema vamos a ver cómo nos va

**AG: A nivel nacional transporte y vivienda han tenido gran acogida dentro del sistema pero teniendo en cuenta que el plan de desarrollo de Alan jara prioriza el tema de víctimas, derechos humanos, el sector social ¿si se han destinado recursos del SGR?**

**JF:** Hasta ahora no hemos podido pasar esos proyectos, inclusive estamos viendo si hacemos aprobar el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN) en el OCAD, como le digo yo proyectos sociales no se han podido, la secretaria social logro aprobar el plan de niñez y adolescencia pero hasta ahora, entonces es comienzo esperamos que se abra esa puerta. Lo que hemos intentado es presentar proyectos en el OCAD que no tengan mucho inconveniente con el Gobierno nacional, es decir ya uno tiene que resignarse a eso, a la pérdida de autonomía y pues intentamos financiar los otros proyectos con otros recursos. No hemos descuidado la inversión ha existido una buen inversión en víctimas, en temas sociales, en equidad de género, lo de los indígenas y las negritudes si se ha podido financiar con regalías, es decir lo único que hemos hecho es generar un modelo de tal manera que nos acomodemos al sistema y le saquemos provecho al sistema, lo paradójico de nosotros es que al primer OCAD que ha ido el presidente es al del Meta, nos presentaron como modelo y nos utilizaron casi como para decir: miren si ve que el sistema si funciona. Lo paradójico es que nosotros somos los críticos más grandes del sistema pero a la vez fuimos lo que nos adaptamos más rápidamente, porque además nos tocaba nosotros entendimos que teníamos que pelear en contra del sistema con tal de que se reformaran muchas cosas y seguimos peleando... pero a la vez no podíamos quedarnos sentados ahí, diseñamos un modelo de tal manera que lográramos avanzar con creatividad.

**AG: y en ese tema ¿La calidad de los proyectos ha mejorado?**

**JF:** claro, es lo que yo le decía inicialmente lo bueno del sistema es eso, que los proyectos han mejorado mucho, es que ahora los proyectos son por etapas, usted tiene que financiar los estudios y diseños antes de presentarlo al OCAD, además porque dentro del costo del mismo proyecto se mete lo que es la interventoría entonces se garantiza la interventoría y se garantiza que el proyecto que se vaya aprobar tiene estudios y diseños previos. Ahora también en el proceso de contratación es muy importante usted puede contratar cuando usted tenga requisitos como por ejemplo licencias de construcción, las licencias ambientales, que anteriormente usted contrataba y el contratista se encargaba de sacar las licencias, los permisos, todo entonces ese proceso alargaba el periodo ahora es más fácil, porque ya no se tiene que hacer adiciones ni nada, cuando usted arranca, arranca realmente el proyecto y usted puede decir que este proyecto es de seis meses, este proyecto es de un año y así es efectivamente, si varia el tiempo es muy poco, en cambio en el sistema anterior hay proyectos que eran de un año y se terminaban haciendo en dos o tres años por la imprevisión que había

**AG: Usted comentaba que los proyectos de corte social se tenían que financiar con otros recursos por la disminución que atravesaron, entonces a parte de las transferencias del Estado, los recursos propios y las regalías ¿Qué otras alternativas de financiación han encontrado?**

**JF:** Bueno, el gobernador ha gestionado bastante, han existido buenas aperturas frente a esa financiación, por decirle algo, la semana entrante, el martes precisamente se hace el lanzamiento de una alianza pública privada de 1.3 billones de pesos que comprende todo el anillo vial de entrada y como un puente sobre el Guatiquia que va a salir a puente amarillo para el paso de transporte pesado va a tener carriles expresos ahí van a estar las dobles calzadas en la salida acacias, Cumaral y puerto López, es un proyecto que lo aprobó ya el Ministerio. Esa gestión ha permitido conseguir recursos. Ahora, por ejemplo, frente a lo de la refinería, ya se ha gestionado y ya se tienen inversionistas para el desarrollo de esta

**AG: ¿La refinería no va a tocar recursos de regalías?**

**JF:** No, no, no se podría hacer, serían insuficientes los recursos. Eso va ser una alianza pública – privada hay inversionistas que van hacer eso y el gobierno departamental entra a participar en esa sociedad con un porcentaje.

**AG: Estoy midiendo la percepción que tienen las autoridades locales frente a los recursos de regalías, que ahora se presentan como escasos ¿usted considera que ahora se valoran más esos recursos?**

**JF:** Si claro, para nosotros ahora adquieren una mayor importancia esos recursos que ya no tenemos en abundancia. El gobierno sustenta la decisión en decir que las entidades territoriales eran corruptas que estaban despilfarrando el dinero, mal o bien las necesidades básicas insatisfechas disminuyeron en gran proporción, había como un bienestar social bastante grande, ¿pudiera que hubiera una mala utilización de los recursos en términos de que de pronto en lugar de utilizar un peso se gastaba uno y medio y entonces el medio se perdía pero si había cierto bienestar y cierta dinámica en la economía en este momento en que no están los recursos se siente la ausencia, para nosotros es un valor muy grande, sobre todo para esta administración porque al no tenerlos hay muchos sectores desprotegidos uno quisiera hacer mucho más y no lo puede hacer, entonces sí. Ahora para las entidades territoriales, algunos dicen: es que hay que suplir ese vacío con recursos propios, es materialmente imposible, nosotros disminuimos 600.000 millones de pesos de regalías y los ingresos corrientes nuestros son 110.000 millones de pesos, ¿cuándo vamos a llegar allá? Se necesitaría una dinámica económica como Antioquia, como Cundinamarca pero aquí no. Es más los municipios en donde se asientan esas grandes petroleras no pagan impuesto de industria y comercio acá, eso se lo pagan en su sitio de origen, es decir a Bogotá. En este momento hay un proyecto de ley en el Congreso que lo han envolatado, lo han parado mucho,

el cual exige que en los municipios en donde este la petrolera se pague el impuesto, esa fuera una buena idea de recaudar recursos diferentes a las regalías.

**AG: Finalmente ¿Cómo contribuyo esta nueva posibilidad de uso de regalías al desarrollo territorial del Meta?**

**JF:** Yo creo que a nosotros más bien nos afectó el desarrollo, este es un departamento rico, pero fundamentalmente rico por el petróleo, pero el petróleo es una industria extractiva, no es de una generación de valor acá, entonces entra esa discusión porque de doce billones de pesos que puede producir el petróleo solo se queda un billón acá, porque sacan el petróleo y se lo llevan, entonces si hubiese una transformación eso permitiría que se aproveche un poco más esa industria petrolera acá en nuestro departamento, el impacto ha sido negativo en términos de desarrollo social, porque no tenemos el dinero suficiente. Alan Jara tiene una frase y decía: “Si el problema de las regalías es la corrupción llévense los corruptos pero déjenos las regalías”. La corrupción es una cuestiona nacional no puede achacársele solo a las entidades territoriales, Otro tema importante que se me olvidaba y que nosotros vemos con preocupación es que todo el dinero de las regalías se está destinando a funcionamiento, eso de la evaluación y seguimiento y fortalecimiento del sistema, prácticamente son 300, 400 mil millones de pesos anuales que se están gastando en contratar personal que son enlaces, entre el departamento del Meta y el DNP, entre el departamento del Meta y el Ministerio, el representante, el asesor todas esas cosas, es más actualmente en televisión hay una propaganda fortaleciendo el sistema, eso es publicidad financiada con regalías, ¿cuánto vale una cuña de esas? Antes las regalías no eran para eso eran puramente inversión, entonces eso no es conveniente.

## **Anexo 12. Entrevista: Julián Villarreal Solano.**

**Cargo:** Asesor dirección de regalías del DNP

**Fecha:** 12 de Agosto de 2013

**Alejandra Gutiérrez: ¿Cuáles eran los rasgos positivos y negativos de la antigua ley de regalías?**

**Julián Villarreal:** La ley 141, la ley 756 y los decretos reglamentarios. Básicamente tenían una distribución enfocada en los territorios productores entonces el 80% de los recursos de regalías se concentraban en las entidades territoriales productoras y solo un 20% para el Fondo nacional de regalías ¿Por qué se motivó la reforma? Por cuatro aspectos generales que encontramos en la exposición de motivos del acto legislativo, y son ahorro para el futuro, las regalías que son para todos, uso eficiente de los recursos y competitividad regional ¿Qué pasaba antes? Solo 180 entidades territoriales entre departamentos y municipios concentraban el 90% de este 80% de las regalías directas, es decir estaba concentrado en muy pocas personas y la constitución desde el 91 establece que las regalías pertenecen al Estado y a la nación en general no solo a los productores, fue el congreso en su momento quien decidió q esa distribución debía ser así. Lo que no se encontraba bien en el esquema anterior es que se encontraban concentrados los recursos en pocas entidades territoriales y ¿Qué bondades tenía? Pues las regiones tenían la capacidad, ejecutar los recursos autónomamente, cosa que cambio con la reforma, porque ahora tenemos los OCAD.

**AG: ¿Cuál era el papel que jugaba el DNP dentro del proceso de inversión de regalías directas, con el antiguo esquema?**

**JV:** Las regalías directas pertenecían a las entidades territoriales las incorporaban en su presupuesto y tenían autonomía no tenían ninguna relación con respecto a la planeación de las regalías directas, el DNP tenía heredada la labor que asumió cuando la Comisión de Regalías se acabó que era ejercer control y vigilancia de los recursos de regalías mediante interventorías administrativas y financieras pero no tenía nada que ver con la planeación

**AG: ¿Ustedes no hacían auditorías?**

**JV:** Hacíamos interventorías técnicas y financieras que no eran interventorías técnicas como la que estaba dispuesta en la ley 80 teníamos que verificar como se ejecutaban los recursos de regalías directas, teníamos una muestra, obviamente el departamento del Meta y la gobernación estaban dentro de esa muestra y se hacía un acompañamiento permanente, un seguimiento a la inversión de los recursos, adicionalmente cuando una entidad era suspendida porque se encontraban presuntas irregularidades. Esa labor de control y vigilancia tenía herramientas de control ¿Cuál era el control? Una medida de suspensión de giros cuando

había un peligro inminente o cuando se probaba una irregularidad, es decir que se había hecho algo malo frente a la ejecución correcta de acuerdo con la ley 141 y la ley 756. Cuando esto pasaba la entidad, si no lograba pasar la causal que dio la medida de suspensión de giros podía adoptar una estrategia que denominamos condiciones especiales de seguimiento y giro que era, estaba suspendida pero aun así podría ejecutar proyectos de inversión que pasaban por un filtro previo al DNP a través de la interventoría administrativa y financiera, esa es como la única relación que tenía respecto a planeación.

**AG: ¿Cree usted que con este esquema se presentó una abundancia de recursos y por lo tanto un mal uso de estos?**

**JV:** No está directamente relacionado pero lo que si podemos ver es que hemos tenido muchas presuntas irregularidades, el DNP no es un órgano de control sino es el encargado de realizar esta labor administrativa y financiera, todos los hallazgos que nosotros hacemos los reportamos a la Procuraduría, a la Contraloría o a la fiscalía si es el caso, casi nunca se reporta nada a la fiscalía pero lo que si da cuenta es que regiones que tuvieron regalías durante muchos años no mejoraron sus indicadores en coberturas mínimas como lo requería la ley de regalías anterior, o sea mortalidad infantil, agua potable, educación básica y cobertura en régimen subsidiado entonces mientras que otros municipios y departamento que no contaban con regalías si fueron y están por encima de esas regiones que durante tanto tiempo recibieron ese dinero

**AG: Bueno, ahora sí, ¿Cuáles son los rasgos positivos y negativos del nuevo Sistema General de Regalías?**

**JV:** Los rasgos positivos es que las regalías se distribuyen en todo el territorio nacional, con la nueva ley de regalías todos los municipios tienen asignaciones así sean unas pocas para apoyar el funcionamiento de las oficinas de planeación, todos los departamentos tienen asignaciones y municipios que nunca habían tenido regalías ahora las tienen, en el caso del Meta había unos municipios que solo habían recibido, unos eran productores y otros en algún momento recibieron por escalonamiento que era una figura que se tenía antes, que tenía que ver cuando un municipio o departamento superaba la producción se repartía un porcentaje de mayor producción entre sus vecinos

**AG: Puerto Gaitán generó escalonamiento**

**JV:** Si, cuando un departamento genera escalonamiento lo repartía a los departamentos vecinos entonces la reforma contemplaba que las regalías fueran para inversión regional se creó el FCR y el FDR, la idea es que estos fondos promuevan proyectos que tengan impacto regional, la ley definió el impacto regional como un proyecto que tenga incidencia en más de un departamento o en más de un grupo significativo de municipios de un mismo

departamento y pues, estamos ahorrando más que antes, ahora ahorramos un porcentaje mayor, antes ahorrábamos en un Fondo de ahorro Estabilización Petrolera, ahora en el SGR hasta un 30% podrá ser ahorrado en el Fondo de Estabilización Regional y la idea es poder contar con esos recursos cuando caigan los precios y caiga la producción pues aprovechando que tenemos unos muy buenos precios y una alta producción en estos últimos años, en el 2012 la producción fue de casi 10,5 billones y en el 2011 que fue la del último año tope del sistema anterior fue de 9 billones que igual fue muy superior al promedio 2007, 2008 y 2009, que había sido como 6.5 billones, 8, 7.5 billones

**AG: Eso se refleja en los presupuestos, o por lo menos en el del departamento del Meta porque durante los últimos años recibieron mucho dinero**

**JV:** Si pues de hecho el departamento del Meta tenía muchísimo dinero para invertir antes de poder utilizar lo que tenía en el SGR, ellos tenían muchísimos recursos disponibles en el momento de entrada en vigencia de esa nueva norma, esos recursos ya no tenían la restricción de la ley anterior sino que podían gastarlo en proyectos que hubieran priorizado en su plan de desarrollo sin ningún problema.

**AG: Y de negativo que tiene el sistema**

**JV:** De negativo, la implementación de los OCAD ha sido un poco compleja, la propuesta que el gobierno llevo al congreso en principio solo contemplaba OCAD para los fondos regionales. No obstante pues el gobierno así lo quiso y decidieron incluir que los órganos colegiados fueran para todas las asignaciones, para las directas, para los municipios y los departamentos entonces ha sido un poco traumático, porque es una nueva dinámica, un nuevo sistema, no podemos hablar de un impacto negativo o positivo, pues el sistema tiene un poco más de año desde que está regulado, entonces pues ha sido un poco traumática esta nueva implementación. Finalmente, también teníamos administraciones públicas nuevas y eso es un traumatismo del que nos hemos dado cuenta acá, cada vez que llegan administraciones locales nuevas es volver a comenzar y pues esto era volver a comenzar y nosotros también estábamos comenzando entonces sobre la marcha hemos avanzado pero ya tenemos más de 4000 proyectos aprobados más de 6 millones disponibles en obras que se están ejecutando en este momento.

**AG: Anteriormente el DNP acompañaba mediante interventorías administrativas y financieras, ahora con el nuevo sistema ¿cuál es el papel concreto que juega el DNP?**

**JV:** El SGR no es solo los recursos sino es el conjunto de procedimientos, normas, actores y órganos que lo conforman pues además de los recursos y asignaciones que lo conforman. El DNP es un órgano del SGR. El DNP pertenece a la comisión rectora, la cual es un ente rector que dicta la política general sobre la operación y el funcionamiento del SGR. El DNP la

preside, ejerce su secretaria técnica, es el encargado del banco de programas y proyectos de inversión pública para el SGR, es el encargado de verificar el cumplimiento de los requisitos de los proyectos que se financien con cargo a los recursos del 100% del FDR y del 60% del FCR y adicionalmente da la viabilidad técnica a cualquier proyecto que tenga cofinanciación del presupuesto general de la nación. Así mismo tiene la labor que dio la Constitución, como se dice, tiene a cargo el Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación, que es la nueva forma que la Constitución previó para hacer control y vigilancia a los recursos de regalías. El sistema de monitoreo es administrado por esta dirección, que era la que antes hacía las labores de control y vigilancia y las interventorías financieras y administrativas.

**AG: Y si se presenta alguna irregularidad, ustedes se lo comunican a los entes de control**

**JV:** Claro, la dinámica es la misma de antes, antes teníamos un papel de interventores pues porque el estatuto anticorrupción prevé que haya una interventoría integral, que no sea solo técnica sino que contenga la parte administrativa, financiera, legal, ambiental y de responsabilidad social. Entonces estas interventorías están en el estatuto anticorrupción y depende de quien designe el órgano ejecutor como interventor del proyecto. No obstante, si tenemos seguimiento, control y evaluación. El monitoreo se va hacer sobre todos los recursos, recolectamos información periódica y la analizamos, monitoreamos como el Ministerio de Minas y Energía administra el 2% que tiene para la fiscalización, como se vienen haciendo los giros en el ministerio de hacienda, como está funcionando en el DNP los recursos que tiene el SGR y pues por supuesto como están funcionando los OCAD, como se están ejecutando los recursos. Seguimiento solo va hacer sobre los proyectos de inversión pública, igual que la evaluación, vamos a tomar unas muestras de las alertas que nos dé el monitoreo para hacer seguimiento a unos proyectos puntuales, haremos visitas, revisaremos la plataforma integrada de todo el sistema para poderle hacer seguimiento de todo, desde que se está generando la regalía hasta que se está entregando la obra. Está previsto que los hallazgos que encontremos los remitamos a los organismos de control, es más, el componente de control del sistema tiene medidas no solo preventivas y correctivas sino esta vez tenemos medidas sancionatorias entonces se pueden aplicar multas a los malos ejecutores se puede hacer una suspensión temporal, es decir, decirle a un alcalde o a un gobernador como usted no está ejecutando ese proyecto entonces vamos a ponerle alguien ahí que lo ejecute y se pueden tomar decisiones como la no aprobación de proyectos, suspensión preventiva de giros entre otros.

**AG: La ley prevé que son seis meses para ejecución del proyecto y otros seis meses para prórroga**

**JV:** Lo que dice la reglamentación al respecto es que las entidades ejecutores, el acuerdo 13 estableció cuales eran los requisitos generales para la aprobación de proyectos y para la

ejecución. El acuerdo 14 cambia el nombre, ya no se llaman requisitos de ejecución sino requisitos previos a la etapa contractual de los proyectos de inversión, después de que un proyecto es probado por un OCAD el ente ejecutor designado tiene seis meses para cumplir con los requisitos de ejecución, si pasados los seis meses no los ha cumplido entonces va al órgano colegiado y este puede decirle como oiga tiene otros seis meses para cumplirlos, esa es lo que está establecido en el reglamento. La correcta ejecución que está en el diseño del proyecto.

**AG: ¿y esos requisitos son los que están contemplados en la MGA?**

**JV:** La MGA no es más que una herramienta tecnológica que nos permite registrar la información en mínima que tiene un proceso de formulación de un proyecto para, formulación por objetivos y programación por resultados, o sea la MGA es como una fichita que se debe llenar con la información que uno tiene cuando se formula un proyecto de inversión pública. La MGA nos pide una información muy básica. No obstante, el acuerdo 13 si tiene unos requisitos mínimos que cada proyecto debe tener ¿cómo se construyó este acuerdo? Con la experiencia que teníamos del FNR que teníamos acuerdos por cada uno de los sectores fuimos construyendo un modelo base, nos reunimos con cada Ministerio para revisar la normativa vigente respecto a cada uno de estos sectores y cuáles son esos requisitos mínimos que necesita cada proyecto para poder ser presentado ante un OCAD

**AG: En uno de los informes que se han publicado en la página del SGR, llama la atención que la distribución de recursos por sectores se haya concentrado de manera excesiva en transporte, descuidando otros sectores que benefician el desarrollo del país.**

**JV:** Bueno es una decisión de la constitución, que se realizó por medio del acto legislativo 5 de 2011 que modificó el artículo 360 y 361. Se dijo que todos los recursos que sean aprobados para inversión en el SGR deben pasar por un OCAD y determinó como estaban compuestos estos órganos. Es potestad del OCAD decidir cuáles son los proyectos que se aprueban en el SGR. El SGR es innovador porque permite que cualquier persona natural o jurídica pueda formular un proyecto, lo radique en la entidad territorial y la entidad territorial lo presente al OCAD, lo que pasa en esta dinámica es que ninguna persona natural o jurídica presenta proyectos sino son los mismos alcaldes presentado sus proyectos de inversión pública. Pueden presentarse 10 proyectos y el órgano colegiado determina en cual se invierte, que se hayan concentrado en vías y se hayan descuidado otros sectores, es porque así ha sido la dinámica y el sistema fue súper amplio y dijo que financiaba cualquier proyecto de inversión pública en cualquier sector.

**AG: Algunas visiones compartidas por las autoridades locales revelan que el nuevo SGR deja desfinanciados algunos sectores sociales que contemplaba el antiguo esquema**

**JV:** Bueno, vamos hablar del gasto social recurrente, entonces refieres al régimen subsidiado de salud, alimentación, educación, transporte escolar etc. Con la ley nueva se puede financiar cualquier recurso. Adicionalmente ese fue un tema debate que se tocó mientras se estaba debatiendo la ley 1530 en el Congreso, para ello los congresistas tuvieron una disposición que obliga al gobierno a cofinanciar estos gastos que en algún momento también el constituyente decidió determinar que las regalías fueran rentas propias y que se podían invertir en estos sectores, esa fue una decisión que en su momento se tomó y que afecto a todo el mundo con el cambio. No obstante, el artículo 145 de la ley 1530 prevé que el gobierno puede, debe cofinanciar el gasto social recurrente, o sea transporte, alimentación escolar y cobertura en el régimen subsidiado de las entidades que lo venían haciendo con el régimen anterior. Para ello en cada presupuesto, el presupuesto del año 2013 y 2014 hay una partida especialmente para este fin.

**AG: ¿Durante cuantos años o es una medida permanente?**

**JV:** Depende, el monto y como se ejecuta lo determina el Ministerio de Hacienda y Crédito público, a través del Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, para ello se hizo el CONPES, no recuerdo el numero ahorita, 3799 si no estoy mal.

**AG: Igual fue una de las opiniones más recurrentes dentro de las entrevistas**

**JV:** Que la ley ya no obligue a financiarlo, no significa que ellos ya no puedan disponer de esos recursos para hacerlo, si bien las regalías directas bajan de ser el 80% a ser casi el 15% de la bolsa, muchos de los municipios del departamento tienen asignaciones del FCR. En los últimos debates, en el último debate de la ley 1530 se determinó que el 40% del FCR fuera para proyectos de impacto local, que es lo que se conoce como regalías específicas. Tienen una asignación a cada municipio, se distribuyen entre los municipios más pobres del país, el 30% se distribuye dentro de los municipios que tengan un Necesidades Básicas Insatisfechas superior a 35% y el 10% restante en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría que no les hayan sido asignados previamente recursos del 30%, entonces los municipios además de tener las regalías directas que bajaron, tienen asignaciones de este fondo de compensación regional. Las asignaciones del FCR se hacen a través de índices de NBI, población y desempleo.

**AG: Mi pregunta iba encaminada hacia cierta insatisfacción de las entidades territoriales, y en el caso específico del Meta debido a que durante el primer semestre del año 2012 no tuvieron suficientes recursos para financiar el gasto social recurrente**

**JV:** Eso no es realmente cierto, ven te digo que paso. Las regalías no están disponibles desde el primero de Enero de cada año porque nunca ha sido así, o sea toda la vida las regalías conforme se generan se van girando. Para el caso del año pasado en particular los meses de

Enero, Febrero y Marzo se giraron recursos correspondientes al régimen anterior que eran las liquidaciones de Octubre, Noviembre y Diciembre, o sea las administraciones municipales tuvieron recursos importantes del último trimestre del año 2011 que se giraron en el año 2012 entonces que no empezaron a recibir los recursos del SGR que igual se empezaron a girar en Julio, o sea tuvieron dos meses sin giros de resto todo funcionó perfectamente y siempre ha sido así, las regalías se han girado conforme se van generando.

**AG: ¿Y las adiciones?**

**JV:** El tema presupuestal es bien diferente, o sea el SGR tiene un presupuesto independiente y autónomo. Ese capítulo de la ley fue votado como de carácter orgánico, es decir ese es un estatuto presupuestal diferente al que tenemos en el estatuto orgánico del presupuesto, el decreto 111 del 96. Y la forma de incorporarlos es otra cosa también particular que está regulada por el decreto 1929 de 2012.

**AG: ¿El DNP dio algunas recomendaciones para la elaboración de los planes de desarrollo del nivel territorial teniendo en cuenta la nueva institucionalidad que se venía presentando y que venían administraciones nuevas?**

**JV:** El DNP puso en marcha una estrategia de fortalecimiento de capacidades territoriales y apoyó a cerca de 700 municipios del país en la construcción de sus planes de desarrollo. Como te comente, el año pasado estábamos en la implementación y puesta en marcha, la ley 1530 fue expedida el 17 de Mayo de 2012, antes teníamos el decreto 4950 que era casi lo mismo pero pues finalmente los planes de desarrollo debían construirse antes de Marzo, es decir el desarrollo de las dos cosas fue concomitante y no fue como: vamos hacer los planes de desarrollo pensando en regalías, sabíamos cuáles eran las asignaciones porque el presupuesto estaba establecido en el decreto 4950 de 2011 y ya sabían las entidades territoriales cuál era el cupo. No obstante, salvo las asignaciones directas y las asignaciones específicas es indicar que los cupos son cupos departamentales, que aparezcan asignados al presupuesto 100 mil millones de pesos al departamento del Meta no significa que sean del gobernador porque cualquier municipio puede presentar un proyecto de impacto regional con cargo a esos recursos o una persona natural radica un proyecto en la gobernación y la gobernación tiene el deber de llevarlo ante el OCAD.

**AG: ¿En qué mejoró la formulación de proyectos con el nuevo SGR?**

**JV:** Lo que nos hemos dado cuenta es que hay una gran debilidad en el nivel territorial en cuanto a la formulación de proyectos, si bien llevamos más 20 años en los cuales la administración pública tiene la doctrina de tener planes, programas y proyectos, y los contratos son los que ejecutan esto proyectos, nos dimos cuenta que hay una debilidad significativa para los municipios en particular en la formulación de proyectos, no saben

formular proyectos ni saben cómo es el procedimiento ni como se hace, entonces esto para lo que ha servido es para identificar esas falencias y el DNP ha puesto en marcha diversas estrategias para fortalecer esto, tenemos un equipo de estructuradores de proyectos acá contratados, generamos unas alianzas con los privados para tener una red de estructuradores, fundaciones. Adicionalmente tenemos colgados en la página prototipos de proyectos en los sectores que más hemos visto que se han hecho, como...

**AG: Vías**

**JV:** Si, la idea no es: oiga, tome y copie pero mire así debe ser un proyecto de vías, así debe ser un proyecto de vivienda, así debe ser un proyecto de unidades básicas sanitarias. Tenemos unas personas que están en permanente contacto con la región apoyando la estructuración y la formulación de los proyectos y pues apoyando para que vayan a los OCAD y se sesione para que puedan ser aprobados pero si hay mucha debilidad en la formulación de proyectos en el nivel territorial.

**AG: Bueno, se entiende que cualquier cambio tiene cierto nivel de complejidad y requiere de un proceso de transición que oriente el proceso para lograr el resultado esperado. Sin embargo, mediante varios medios se pudo constatar que existieron grandes deficiencias en ese proceso de transición, porque salió un decreto en Diciembre de 2011 reglamentando, el funcionamiento del SGR.**

**JV:** La puesta en marcha

**AG: Se supone que el 1 de Enero de 2012 el sistema entra en vigencia, pero la ley sale hasta el 17 de mayo, y luego salen decretos, circulares y resoluciones terminando de diseñar el funcionamiento del sistema. Entonces ¿por qué tanto afán si la ley estaba incompleta y no se tenía claridad sobre muchos temas?**

**JV:** Lo que tiene que ver es, mejor dicho cómo funciona la administración pública, es el desarrollo normal. El gobierno llevaba una propuesta de acto legislativo y en el Congreso fue transformada y salió otra cosa, entonces el proyecto de ley que se tenía para reglamentar este acto legislativo toco modificarlo, adicionalmente a ese proyecto de ley se le hizo consulta previa con las comunidades afro porque las comunidades indígenas no quisieron ser consultadas porque consideraban que el acto legislativo era inconstitucional entonces no merecía la pena

**AG: ¿Por qué la comunidad indígena tenía esa percepción?**

**JV:** La ley 756 contemplaba que debía destinarse un porcentaje mínimo de regalías directas para invertirse en unos resguardos cuando estaban cerca de los posos o las bocas de mina entonces ellos consideraban que si estaban cambiando las regalías ellos debían ser

consultados. No obstante, la Corte Constitucional ya fallo en cinco demandas que había respecto a esto, que el acto legislativo no debió ser consultado porque modificaba todos los intereses de toda la nación y no solo los particulares de las comunidades minoritarias. No obstante, la ley si afectaba directamente lo que ya tenían antes, entonces si era necesario hacer les la consulta. Sin embargo, las comunidades indígenas no quisieron hacerla, ya también la Corte Constitucional declaró exequible la ley 1530 respecto de la consulta previa entonces aunque lo intentamos no quisieron. Se fue al Congreso, se modificaron varias cosas, el cambio que les comente de las asignaciones específicas se hizo en el último momento, en el último día en el Congreso entonces por ejemplo esas cosas no se prevén. Entonces ¿que teníamos? Teníamos este decreto 4923 que era lo que se había aprobado en el último debate. No obstante, estábamos pendientes de la conciliación y había cosas sustantivas que modificaban lo que había aprobado el Senado y lo que había aprobado la Cámara entonces no era que tuviéramos el 100% de margen de acción para sacar decretos reglamentarios para poder reglamentar el SGR. No obstante, sacamos una serie tres decretos que fueron derogados por el decreto 1074, 1075, 1076 y 1077 que salieron tres días después que se expidió la norma, o sea no es que el gobierno se haya demorado un montón de tiempo para hacer esto, o sea los decretos se expidieron la siguiente semana a la que la ley 1530 salió, hemos modificado cosas sí porque ese régimen de transición fue así. La federación de municipios, la federación de departamentos, el Congreso ha estado como súper encima de eso. ¿Cómo ha pasado? El presidente se reúne con los alcaldes y llama al director del DNP y le dice como: oiga póngame a funcionar esto de manera diferente, más eficiente, en la última cumbre de alcaldes que se realizó en Cartagena se determinó que era necesario cambiar la forma en que se giraban los recursos de regalías específicas para que se asimilaran a las directas y pues eso es una discusión que se toma en una discusión pero pues requiere de un montón de medidas reglamentarias de cambiar sistemas de cambiar procedimientos entonces sí, no hubo régimen de transición previsto, pero sobre la marcha se ha ido implementando y se ha ido adaptando de acuerdo a las necesidades de las regiones, del gobierno y pues de todos los actores del sistema.

**AG: Esto es importante en razón a que las autoridades del Meta se quejaron porque en el plan plurianual de inversiones se vieron obligados a poner que todo era de carácter indicativo ya que estaba sujeto a la aprobación de los OCAD**

**JV:** Eso si se hizo una campaña porque antes los receptores de regalías directas incorporaban en su presupuesto estas asignaciones, si se les dijo que no podían disponer de esos recursos porque no es la asamblea quien aprueba los recursos de regalías ni los consejos en los municipios sino el OCAD o sea no se pueden contemplar estos recursos ni se pueden poner como ciertos en el plan de desarrollo, eso si se les dejo claro desde el principio, o sea todos los recursos deben sr aprobadas por un OCAD. En ese momento no había ningún OCAD sesionando ni instalado entonces no era posible hacer las cosas perfectas

**AG: Quizá ese fue uno de los puntos que más afectó al departamento, porque el departamento financiaba alrededor del 60 o 70% de su plan de desarrollo con regalías y cuando llega la nueva administración ya no habían recursos suficientes.**

**JV: Ya no había ese tipo de regalías**

**AG: Esa pregunta nos conduce a otra y ¿Cuál es la relación entre el nuevo SGR y la autonomía territorial?**

**JV: Es curioso, si bien han tildado el nuevo SGR de centralista ningún recurso se queda en la administración central. Todos los recursos del SGR son distribuidos en todas las regiones, el 100% de su totalidad, el ahorro cuando en su momento llegue a des ahorrarse se repartirá de igual manera que se reparte en el SGR, o sea la única parte que queda en la administración central es lo que se determina para el funcionamiento del sistema y la administración del sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación, que la mitad va para Contraloría y la otra mitad se queda acá en el DNP.**

**AG: Es decir que cuando se distribuya ese ahorro le va a corresponder más al departamento o mejor, a las entidades territoriales que manejan regalías directas**

**JV: No, de acuerdo a la distribución que tiene el acto legislativo que dice que el 10% será para el ahorro pensional territorial, 10% para el FCT, el 30% para el FAE y queda el 50%, se distribuye el 80% para los fondos y el 20% para las directas.**

**AG: Que ha pasado con ese FCT, es uno de los más quedados con respecto a los otros**

**JV: No, no se la información que tengas pero la cosas ha cambiado un poco en los últimos 15 días. La semana pasada se aprobaron cerca de 700.000 millones de pesos para este fondo, es decir ya tenemos como 900.000 millones aprobados. El año pasado eran 700.000 de asignaciones y este año son casi 1.5 billones, o sea ya va por más de la mitad.**

**AG: Pero ahora, antes estaba quedado.**

**JV: No, había sesionado se habían aprobado algunos proyectos pero pues eran proyectos que se habían llevado a sesiones en su momento entonces la dinámica de la aprobación depende de lo que las entidades territoriales presenten porque finalmente ellos son los únicos que pueden presentar proyectos a los OCAD entonces si no hay proyectos y los proyectos no cumplen con los requisitos pues no pueden ser aprobados.**

**AG: Algunos funcionarios locales han expuesto que el SGR limito la autonomía de las entidades territoriales que manejaban regalías directas al vincular actores del nivel nacional dentro de los procesos decisorios internos, en específico se habla del actor nacional que participa en los triángulos de buen gobierno.**

**JV:** Entonces como te comentaba si bien se ha tildado de centralista al sistema ningún recurso se queda en el nivel central, es un ejercicio de planeación diferente. Esto si es una opinión súper personal manejar el país desde el piso 30 del DNP o del piso 9 del ministerio de salud o del 3 piso del Ministerio de Hacienda es muy difícil, no se conoce la realidad local, por eso el papel de los OCAD, que tienen como misión integrar esas tres realidades, como ve un departamento la inversión, como se ve desde la nación y como se ve desde el nivel municipal, si bien el alcalde es el que sabe cuál es la realidad de su región y de sus sectores y como está su déficit respecto de las metas que tenga propuestas en su plan de desarrollo pues lo que buscan estos OCAD es aunar esfuerzos y se puedan integrar las decisiones, se tomen las decisiones correctas. Lo que hemos visto es que solo los alcaldes presentan los proyectos, si un proyecto está bien estructurado y esta formulado entonces no hay porque decir que no, es decir el representante del gobierno nacional que es un funcionarios directivo asesor del DNP no tiene por qué votar negativo, o sea no puede, o votara negativo por algún déficit y por prioridades que debe tener el municipio, si bien es un paso adicional y antes estaban acostumbrados a tomar las decisiones por si solos pues así lo quiso el constituyente primario y así quedo en el acto legislativo, digamos que no es fácil. Digamos que para el DNP también ha sido un poco complicado tener más de mil OCAD en los cuales tenemos que destinar a todos nuestro funcionarios del nivel directivo asesor, tampoco es una planta gigante, por eso cada uno tiene 20 municipios a los que tiene que ir a sesionar OCAD y revisar proyectos, o sea ha sido una carga bastante amplia pero pues eso fue lo que se dispuso. Si bien si hay participación de los tres niveles de gobierno nacional, departamental y municipal pues depende de los proyectos que se presente o sea finalmente es un paso adicional pero no les está dirigiendo el gasto.

**AG: Pero sí le limita la autonomía en cierta manera al no poder disponer de los recursos de manera libre, autónoma, se acaba esa capacidad de decidir por ellos mismos**

**JV:** Ellos pueden presentar lo que quieran

**AG: Pero se aprueban en mayor medida proyectos de transporte, de vivienda etc. pero pasar por ejemplo un proyecto de infancia y adolescencia es complicado**

**JV:** Eso es mentira

**AG: Finalmente la entidad se vio obligada a pasar proyectos solo de infraestructura**

**JV:** Si no se les aprueba un proyecto es porque está mal formulado ¿Qué hacían antes? Como funcionaban las administraciones locales anteriores, esto no te lo voy a sostener delante de nadie, pero lo que hacían es conseguir un contrato y luego se inventaban un proyecto que eran una hoja, yo llevo cinco años trabajando acá y antes revisaba proyectos y contratos en particular, en todas las entidades territoriales había, por cada contrato un proyecto y el

proyecto se llamaba igual que el contrato o sea la incomodidad de las entidades territoriales es que eso los está llamando a hacer planeación, a planificar el gasto, a realmente identificar como son las necesidades porque finalmente ellos saben que es lo que quieren, yo quiero hacer esta vía ¿Por qué? Porque la necesito ¿Cuál son sus alternativas de solución? Es decir no están haciendo procesos de planeación al interior de sus administraciones y claramente eso tiene que ver con todo el componente político.

**AG: Igual ellos lo reconocen, hay una escasez de recursos, por tanto hay un fortalecimiento en la planeación pero ¿Qué pasa? El plan de desarrollo “juntos Construyendo Sueños y Realidades” liderado por Alan Jara prioriza el sector social, las víctimas etc. entonces cuando intentaron aprobar esos proyectos durante el 2012 no pudieron**

**JV:** Eso no es cierto, inicialmente cuando se expidió el acuerdo 6 de la Comisión Rectora se solicitaban los requisitos generales que debía contener cualquier proyecto de inversión pública, eso no estaba sectorizado cualquier proyecto debía cumplir esos requisitos, luego se expidió el acuerdo 12 que los tenía por sectores, sector de víctimas, seguridad social también y lo único que hacen es recoger las normas que tienen los otros ministerios. Se puede formular un proyecto de inversión pública tal cual, es más en los Ministerios joden más, son más exigentes entonces lo que hay que llamara la atención es que antes estaban acostumbrados a contratar a quien quisiera y ahora les toca planear y llevárselo a alguien para que les diga: oiga si está bien hecho, está cumpliendo con los requisitos mínimos, es más el decreto de cierre de presupuesto establece que la viabilidad se entiende surtida cuando se cumplen los requisitos que tiene el acuerdo 13 de la Comisión Rectora, o sea antes del nuevo SGR los proyectos tenían que ir a un Ministerio y duraban cerca de 45 días en el proceso de viabilidad, ahora son estos órganos los que dan esta viabilidad y es un proceso mucho más efectivo, mucho más rápido.

**AG: Si, pero también se está generando que los niveles de gobierno tienen significados diferentes de la palabra inversión, entonces si yo como entidad territorial le paso un proyecto al OCAD solicitando alimentos o paquetes de bienestarina para los niños que veníamos financiando en el restaurante escolar con la antigua ley de regalías, ahora eso no se contempla como inversión**

**JV:** Hay cosas que siempre se han contemplado como donaciones, como gastos de funcionamiento y gastos recurrentes. El SGR no financia gasto recurrente ni gasto de funcionamiento o sea solo funciona inversión. Una cosa es decir voy a darle tres mercados y otra cosa es decirle vamos a tener un sistema de restaurante donde le van a dar alimentos porque cuando te van a dar un mercado te están donando algo y los recursos públicos no se pueden donar, o sea tú no puedes hacer donaciones, así lo establece la ley y si hiciéramos

esto pues la Procuraduría nos inhabilita porque están cometiendo actos irregulares, o sea no es la forma de hecho el SGR permite ahora comprar predios, es decir, no es ahora decir: voy a comprar un predio para hacer un colegio sino voy hacer un colegio y voy a comprar el predio porque lo necesito o voy a comprar maquinaria ¿Por qué va a comprar maquinaria? Porque la necesito no, porque voy a rehabilitar todas las vías del departamento y necesito comprar estas cosas que me van apoyar como una actividad del proyecto, entonces si se pueden comprar estas cosas pero deben estar dentro del marco de un proyecto de inversión pública, así como funciona el DPS, ellos van y hacen estas actividades pero están dentro del marco de un proyecto de inversión pública. No es que digan voy a darle esta bienestarina a tal, los programas de transporte y alimentación escolar y restaurante escolar se pueden hacer y siguen funcionando en el Huila, Sucre, la Guajira.

**AG: Si, pero ¿Por qué hay 860 proyectos dirigidos al sector de transporte, 300 para vivienda y 2 para infancia y adolescencia?**

**JV:** Esto lo que permite ver es que antes era prohibido que se hicieran inversiones en vías terciarias, por ejemplo con el FNR tu podías hacer inversiones en vías del departamento, vías secundarias no en vías terciarias y los sectores de regalías directas tenían que destinar hasta el 70%, 75% en las coberturas y se debía cumplir, los departamentos el 65% y lo demás si se iba en proyectos prioritarios. No obstante, el sector de vías no estaba priorizado entonces que es lo que pasa las vías se ven en cambio el transporte y el alimento de los niños no.

**AG: Ese argumento no es tan valido**

**JV:** Ese es el argumento, los administradores públicos están a mitad de su periodo y tienen que dejar obras que se vean y si con regalías pueden mejorar la vía de esa vereda pues lo hacen. Para eso también están los OCAD, se pueden presentar 15 proyectos y todos ser viables, pero el OCAD debe priorizar respecto de los recursos, tienes un proyecto de alimentación escolar, tienes un proyecto de víctimas, tienes un proyecto de educación y tienes un proyecto de régimen subsidiado y llegan al OCAD, tengo 100 pesos y esos proyectos valen 1.000 ¿Cuál proyecto voy aprobar? El OCAD da la prioridad y decide qué proyectos se deben aprobar ¿Qué es lo que hemos visto en la experiencia? Que solo se lleva un proyecto, el que el alcalde quiere que se apruebe entonces no es que se esté fomentando las vías sino que los alcaldes quieren aprobar proyectos de vías.

**AG: Es decir que el SGR si se está prestando como herramienta de fortín político**

**JV:** Pues es decisión de cada OCAD, y la ley es amplia se puede invertir en cualquier sector de inversión pública

**AG: ¿Cómo contribuyo este nuevo SGR a las posibilidades de desarrollo territorial?**

**JV:** Si bien los recursos de regalías directas se disminuyeron a las entidades territoriales productoras que teníamos un historial de 20 años siéndolo, 1.075 municipios de los 1.103 hoy son beneficiarios de regalías directas o de destinaciones del FCR entonces se garantiza que entidades que nunca habían recibido un peso adicional, si hoy tienen mucho y hay casos en que las regalías específicas son 100 millones de pesos comparados con SGP pues no son significativos pero pues tienen este recurso adicional para poder desarrollar algún proyecto que quieran hacer, o sea tenemos ahora si más recursos para invertir por la mayor producción y el buen precio internacional de los recursos naturales renovables. Todos los departamentos tienen asignaciones, la idea es que estos proyectos del FDR y el 60% del FCR promuevan el desarrollo regional, la idea es que sean proyectos e impacto en un municipio.

**AG: Y ustedes no han pensado en corregir o re direccionar el sistema, para que el desarrollo regional no se refleje únicamente en vías y vivienda**

**JV:** No está dentro de nuestras funciones, eso sería extralimitarnos porque el acto legislativo dijo que las regalías eran de libre inversión en cualquier sector lo que fomenta el gobierno es que en los OCAD regionales se hagan proyectos que realmente impacten a las regiones y no solo a las ciudades en particular. Si bien sabemos que hay muchas carencias con los sectores sociales, también es cierto que si no tenemos vías pues es muy difícil que se mueva la economía local o sea nosotros vemos países como Perú, México, Bolivia y tienen dobles calzadas desde los años 70.

**AG: Claro, pero tiene que ser un desarrollo integral**

**JV:** Lo que pasa es que la topografía accidentada de nuestro país pues presenta dificultades respecto a eso, por ejemplo la mitad de nuestros campesinos viven veredas y para sacar los productos tienen que sacarlos por vías que no funcionan, digamos que las vías finalmente no son tan malas porque finalmente están promoviendo el desarrollo. Somos un país netamente agrícola en su mayoría, o sea lo que uno ve cuando vuela un avión es verde por todo lado y cultivos, las ciudades son bastante pocas entonces las vías si generan ese desarrollo, entonces pues yo sé que tienes el enfoque que estamos descuidando esos otros sectores pero la inversión en vías tampoco está mal, si se debería articular pues para eso tenemos políticas en el nivel nacional como las asociaciones público privadas.

**AG: Entiendo que no es función de ustedes hacerle modificaciones al sistema pero mencionaba que tienen a cargo un sistema de seguimiento y monitoreo entonces podrían tener ese punto en cuenta.**

**JV:** Claro, de los informes de SGR se pueden hacer recomendaciones para mejorar. No obstante, pues tenemos menos de un año del sistema, el sistema de monitoreo está arrancando, tenemos como ese reto, tenemos que hacer evaluaciones de las obras. También

ha habido un rezago en la ejecución, si bien se demoraron en aprobar ejecutar aun esta más demorado, los ejecutores no comienzan los procesos de contratación para ejecutar las obras.

**AG: Y en caso que se pasen de los plazos acordados se debe volver a presentar el proyecto al OCAD**

**JV:** Si al año no cumple el proyecto de desapueba y los recursos quedan disponibles para otras inversiones, se puede presentar el mismo proyecto otra vez. Si así lo desea, el OCAD es autónomo en sus decisiones.

**AG: Por último, ¿Cuáles son las consecuencias positivas que el DNP ha logrado medir en lo que lleva en funcionamiento el sistema?**

**JV:** Pues no se ha hecho una medición de los factores positivos pero si tenemos que rescatar del sistema cosas, cuando hagamos las mediciones de impacto se verán más precisos los resultados, pero lo que si hemos visto es que han hecho obras que han beneficiado a la comunidad, en nuestro portal web [www.sgr.gov.co](http://www.sgr.gov.co) hemos dado cuenta de todas las obras que se han aprobado, lo que ya se ha ejecutado, las escuelas que ya están funcionando.

**AG: Y ¿Por qué tanta publicidad si antes eso no era permitido?**

**JV:** No se permite

**AG: ¿Y los comerciales de televisión?**

**JV:** Lo que pasa es que con esa reacción tan adversa de las entidades territoriales productoras pues lo que queríamos como gobierno era mostrar cuales eran las bondades del sistema, así como tú ves que salen que ahora hay una bolsa para desempleados, las campañas del ministerio de salud, la idea era exactamente igual.

**AG: ¿Pero la ley permanece vigente en que no se puede utilizar recursos de regalías en publicidad?**

**JV:** No, eso es dinero diferente, no estamos financiado publicidad, ni campaña, no tiene nada que ver con esto ¿Cuál es la principal bondad del sistema? Que técnicos del DNP que estaban y llevaban toda la vida aquí en su oficina ahora están yendo a las regiones a conocer realmente el panorama, por ejemplo tenemos a Gabriel Piraquive que es el director de estudios macroeconómicos del DNP, es el enlace directo con el departamento de Nariño y está feliz porque va y conoce lo que hay en la región y conoce como es la dinámica de esos municipios, es el encargado de la política macroeconómica del país y ahora va y ve cómo funcionan los municipios en Nariño, entonces ese acercamiento del Gobierno nacional y al gobierno local me parece que es bastante positiva. O sea los OCAD departamentales tienen representación de dos ministerios y tienen que ir los ministros a ver qué es lo que está pasando, pues ese

OCAD está conformado por dos ministros o sus delegados, por el gobernador y el 10% de los alcaldes del departamento, entonces tiene que ir por lo menos un ministro cada vez que sesionan estos OCAD a ver qué es lo que está pasando en ese departamento y cuáles son los proyectos que van aprobar y dar su voto, ese acercamiento lo que permite es que el gobierno nacional pueda trabajar articuladamente con las regiones para generar más desarrollo.

### **Anexo 13. Entrevista: Alan Edmundo Jara Urzola.**

**Cargo:** Gobernador del departamento del Meta

**Fecha:** 1 de Septiembre de 2013

#### **Alejandra Gutiérrez: En su opinión, cuales son los rasgos positivos y negativos del nuevo SGR**

**Alan Jara:** Desde el punto de vista regional y de una región productora como es el Meta, el principal productor pues el nuevo SGR ha sido fatal, tan grave que ha generado una parálisis en la inversión, no solamente en los departamentos productores sino en los que no recibieron regalías y que tampoco las han podido ejecutar. Yo creo que se cometió un gravísimo error, al desmontar un sistema sin tener listo el nuevo sistema y sin que hubiese un régimen de transición, entonces esto lo que genero fue que se acabó el sistema anterior el 31 de Diciembre y el nuevo sistema no estaba montado. De hecho todavía hoy, año y cuantos meses después siguen saliendo normas que van ajustando un sistema, 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 es doblemente crítico porque por un lado, pierde muchísimos recursos, el Meta en cuatro años pierde cuatro billones de pesos, eso vale la doble calzada Bogotá- Villavicencio, ese es el tamaño del hueco presupuestal que le genera a un productor como el Meta. Eso se hizo con muchos argumentos pero el principal fue el eran de la corrupción, entonces que se habían manejado mal unos recursos y entonces siempre hablan de un velódromo en Arauca y de una piscina con olas y no más, pero la solución a un tema de corrupción no puede ser quitarle los recursos a las regiones, yo lo dije en una frase: si el problema es la corrupción pues llévense los corruptos pero dejen las regalías, pero hicieron al revés entonces desde el punto de vista del departamento productor la pérdida de recursos es muy grande y es que el impacto social del hallazgo de un pozo es muy alto, una vereda como la cristalina que tenía siete casas en una noche pasa a tener siete mil y agua y alcantarillado, y escuela y puesto de salud, entonces se generan unas demandas porque hay muchas migraciones que no hay como atender.

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, y le doy un ejemplo concreto allá en Puerto Lope, el alcalde quiere hacer un malecón turístico y el OCAD lo niega y resulta que eso está en el programa de gobierno del alcalde y resulta que Puerto López es un municipio

turístico pero el OCAD no lo aprueba, entonces a que se ve sometido ese alcalde a que no puede cumplir con su programa de gobierno, finalmente se aprobó hablando de un dique y no de un malecón turístico, formas pero es muy grave por la pérdida de autonomía y la pérdida de los recursos.

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.

**AG: Y esos aspectos que mencionaba en la pregunta anterior incidieron de alguna manera en el proceso de planificación del 2012**

**AJ:** Claro incidieron negativamente porque el plan de desarrollo se construye cuando se inicia el gobierno con base en un programa de gobierno. Ese programa de gobierno se transforma se debate en la asamblea, finalmente sale en una ordenanza y a mitad de año tenemos listo el plan de desarrollo, resulta que el primer OCAD viene hacerse en el mes de Julio, y el primer OCAD en el país fue en el Meta. El Meta fue el primer departamento en lograr aprobar proyectos y el primer departamento en comprometer la totalidad de los recursos y el primer departamento que como región puso a funcionar el OCAD, es decir no hemos sido desaplicados, siendo los más aplicados no pudimos ejecutar entonces en un periodo tan corto como el que tiene un mandatario no puede ejecutar durante un año porque el sistema no ha arrancado pues se genera un rezago entonces ese rezago termina afectando la ejecución del plan de desarrollo, pero sobre todo termina afectando a la comunidad entonces queremos por ejemplo terminar el edificio de la gobernación del Meta, es un edificio que está en construcción y viene del periodo anterior y entonces se lleva al OCAD, y el OCAD considera que no se debe aprobar todavía porque si hay que adicionar significa que

no hubo planeación y asumiendo que eso fuera cierto ¿cuál es la solución entonces? quedo el edificio seis meses sin intervenir hasta que finalmente en el OCAD de Diciembre se aprueban los recursos pero se perdió todo este tiempo, eso en que afecta la gobernación a parte de la operatividad, nos dispara los costos de funcionamiento, tengo doce sedes en lugar de una, puestos de celaduría, los gastos de funcionamiento se disparan, toda clase de costos, pero digamos que eso es un ejemplo de cómo impacta al interior de la administración, pero hacia la comunidad, por ejemplo, vamos a construir un puente y entonces mientras se debate y mientras se presenta el estudio, porque lo primero que se debe tener para hacer el puente es contratar los estudios y diseños, entonces llevamos al OCAD y nos dicen: no tiene que traer el estudio de ¿Cómo van a contratar ese estudio? Entonces terminamos haciendo el estudio del estudio y nos gastamos seis meses haciendo el estudio del estudio para finalmente contratar el estudio y esos seis meses ¿qué pasa? Que la comunidad deja de recibir la obra y los costos suben y el beneficio no llega estando los recursos, estando la voluntad política y estando todo para poderlos ejecutar. Esas cosas afectaron muchísimo la ejecución del plan de desarrollo.

**AG: Con esta nueva institucionalidad es necesario realizar algunos cambios al plan de desarrollo del Meta**

**AJ:** Hipotéticamente y en teoría sí, tocaría hacerlo, si el OCAD no aprueba algo porque que sucede, con el anterior sistema las obras se aprobaban en el nivel regional y se ejecutaban. Ahora hay que llevarlas a esa instancia del OCAD y esa instancia del OCAD puede no aprobar un proyecto por ejemplo: nosotros tenemos el Fondo Social de Educación Superior. Con ese fondo social les prestamos a estudiantes que no tienen viabilidad financiera para que vayan a la universidad. Hacemos convenios con las universidades y gracias a eso se han graduado cientos y miles de universitarios llaneros. Llevamos ese proyecto al OCAD, ese proyecto está en el plan de desarrollo y el OCAD nos dice no, ese es un gasto recurrente que se va repitiendo una y otra vez, y si es gasto recurrente no se puede financiar con regalías. Finalmente logramos demostrar un año después que el préstamo que se le hace al estudiante Pedro es por cinco años y termina y Pedro devuelve, por tanto no es un gasto recurrente porque que la expectativa es sobre Pedro cinco años entonces hay que garantizarle los cinco años de créditos a Pedro pero si el OCAD no hubiera aprobado eso entonces el plan de desarrollo no se hubiera podido cumplir y habría que ajustarlo, por eso digo que se revoca el voto programático y más ahora que en las instancias regionales existe el poder del veto del Ministerio de Hacienda, yo de instituciones que tengan veto conozco el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los OCAD, no conozco otra institución que tenga veto.

**AG: En informes del DNP se ve claramente que toda la inversión se fue para vías y para vivienda, y de cierta manera se podría hablar hipotéticamente de un rezago social que de una u otra manera la ley 141 del 94 alcanzaba a cubrir con indicadores mínimos en**

**estos sectores, pero hablando con algunas autoridades locales me contaban que era difícil que el OCAD aprobara proyectos de categoría social bien sea, infancia y adolescencia, salud, educación y leyendo el plan de desarrollo juntos construyendo, puede inferir que está dedicado a las víctimas, a lo social..**

**AJ:** El principal énfasis es lo social

**AG: Exactamente, entonces de cierta manera se contradicen**

**AJ:** Pues digamos que hay la mentalidad que inversión es cemento y que inversión no es la nutrición de un niño, o que inversión no es la universidad de un joven, o que inversión no es la garantía de derechos a las víctimas y esa mentalidad de que inversión es lo otro hace que cada vez que se hace un proyecto social sea un debate muy muy intenso en el OCAD para lograr que lo aprueben, nosotros hicimos este año lo que yo llamo un OCAD social en ese OCAD logramos aprobar proyectos sociales cerca de 100 mil millones de pesos pero fue un ejercicio muy desgastante porque los integrantes del OCAD del orden nacional siempre dudan que eso sea inversión, nosotros como región lo tenemos clarísimo y esa es nuestra prioridad en el plan de desarrollo entonces un programa de niños y niñas, lúdica o de formación bilingüe tiene demasiados inconvenientes para lograr que se apruebe en un OCAD. Nosotros hemos sido muy tercos y lo hemos llevado uno, dos, tres, cuatro y cinco y en la última no lo lograron aprobar.

**AG: Pero lo lograron aprobar en el 2013**

**AJ:** Si, porque en el 2012 se aprobaron unos pocos programas sociales porque repito la mentalidad que hay es esa. Yo en días pasados en una reunión con la procuraduría en temas de infancia, adolescencia y juventud les decía que había que cambiar esa mentalidad porque no puede seguir así, si yo voy a construir un hogar infantil eso es inversión, si voy a pagar el arriendo para funciones en el hogar infantil eso es funcionamiento. Entonces se privilegia siempre el cemento y la varilla cuando lo que hay que privilegiar son a los niños.

**AG: Pero en el nivel nacional ellos tienen una argumento y es que la ley abre la posibilidad para presentar proyectos de toda índole en el OCAD, pero una cosa es lo que se presenta y otra lo que se aprueba, a pesar que se pueda presentar de todo...**

**AJ:** Pero ese todo tiene que coincidir con el plan de desarrollo, y es que el plan de desarrollo es una norma eso no es voluntad, eso es una ordenanza en la asamblea debidamente aprobada, estudiada y prácticamente hay que someterla toda al OCAD. Todo proyecto que esté aprobado en el plan de desarrollo y que se vaya a financiar con regalías debe ser re aprobado por el OCAD, por eso es que a veces dice uno: no son OCAD sino órganos centralistas de administración y decisión.

**AG: Y es curioso porque el plan de desarrollo “juntos construyendo” es claro en afirmar que el plan plurianual de inversiones es preliminar porque no se tiene seguridad sobre la financiación de los programas**

**AJ:** Desde el punto de vista de la planeación administrativa es muy complejo en este nuevo sistema ¿Qué estamos teniendo que hacer las entidades territoriales? Hay unos recursos propios aprobados en la asamblea y uno los ejecuta, y los recursos de regalías van a OCAD entonces yo tengo que llevar a OCAD para saber si me van aprobar o no cualquier iniciativa, y eso hace que yo tenga que reservar unos recursos propios que no los puedo ejecutar ni los pueda planificar porque resulta que tengo pendiente OCAD, volvamos al edificio de la gobernación, yo tengo que terminar el edificio no puede quedar ahí en la mitad del parque, no solo hubo demora en que me aprobaran los recursos para terminarlo sino que yo tuve que dejar congelados recursos propios por si en el OCAD no me aprobaban y el OCAD me lo aprobaron el 26 de Diciembre de 2012, por tanto los recursos propios que yo tenía por si no me lo aprobaban no los pude ejecutar entonces se frena una inversión, entonces ¿Qué planeación puede uno hacer, si no sabe que le van aprobar y que no?

**AG: Pero eso también obliga a que ustedes busquen estrategias de financiación**

**AJ:** Claro, porque le toca a uno buscar con que financiar lo que no se aprueba en el OCAD pero además de eso, hay que reconocer una debilidad de las entidades territoriales en la formulación de proyectos entonces resulta que nosotros para funcionamiento de acuerdo a la ley 617 que nos da unos topes máximo 50, 60 por ciento de inversión, con eso tenemos que funcionar pero en nuestro funcionamiento esta también está la ejecución de los proyectos de OCAD que no consideran ningún porcentaje para funcionamiento. Le doy un ejemplo vamos hacer vivienda, la secretaria de vivienda son cuatro personas entonces en el momento en que en el OCAD me aprueban programas de vivienda para hacer 10.000 viviendas yo no puedo fortalecer la secretaria porque me excedo de los gastos tope de funcionamiento pero tengo que ejecutar 300.000 mil millones entonces obliga a buscar figuras que son de fortalecimiento de la entidad territorial sino por fuera entonces contratar asesorías, consultorías etc., etc. y se pierde una inversión del departamento en formación de recursos humano porque no va a aquedar para el departamento.

Entonces ahí hay un error también que espero se corrija y es que se permita con recursos de regalías la supervisión de esas iniciativas porque le toca a un funcionario, la interventoría está claro que se puede hacer pero la supervisión de todo esto no, entonces vamos hacer la ejecución de los programas sociales y ¿Quién va hacer la supervisión de eso? la secretaria social y ¿con que personal? Con el de nosotros propio que es pequeñito porque el meta sin regalías no es un departamento que tenga suficientes recursos para tener una estructura administrativa grande, pero además de eso, el tema de la formulación de proyectos entonces

vamos a formular proyectos pero tampoco tenemos personal suficiente entonces hay que contratar los estudios de los estudios y eso alarga los plazos y en definitiva no es un sistema ágil y si de por si el Estado colombiano está diseñado para no funcionar, porque así es, ahora le pone otro palo en la rueda, y nos enredamos.

**AG: Teniendo en cuenta que fueron dos procesos análogos, en donde entra el nuevo SGR y arrancan los nuevos gobiernos locales ¿Qué sugerencias concretas se les hizo dese el nivel nacional para la elaboración del plan de desarrollo teniendo en cuenta la nueva institucionalidad que se presentaba?**

**AJ:** Cuando la ley de regalías se aprobó en Diciembre de 2011, el decreto, es que bueno, va un acto legislativo, va una ley, van varios decretos, van decenas de resoluciones, circulares, acuerdos que es todo un paquete de normas que han venido expidiendo. Entonces digamos que con lo que empezó el sistema, no es lo que hay hoy. Y eso hace que no sea posible planear ni tener la certeza de la ejecución, porque el problema es de ejecución del plan de desarrollo porque cuando yo como candidato hice unas propuestas eran unas normas y cuando me posesionó como gobernador ya las normas son otras, y los recursos son otros y en Diciembre de 2012 cuando aprueban el presupuesto bianual para 2013 y 2014 ponen otras normas entonces esa sucesión y modificación de normas hace imposible un proceso de planeación, porque es que te van cambiando las normas cada vez. Ahorita está intentando modificarse el acuerdo 13 que es el que pone las condiciones del sistema y ese acuerdo con las modificaciones que le están haciendo está volviéndose más enredado todavía, eso no puede ser así, eso tienen que simplificarlo. Y tiene que ser posible que para pintar y una escuela no haya que reunir cinco ministros, y a planeación y el concepto del Ministerio de Educación etc.

**AG: ¿Es más demorado el proceso?**

**AJ:** Claro, el Estado está colapsando, no hay como ejecutar de manera oportuna

**AG: y ¿Qué incidencia tienen esos OCAD en la autonomía territorial, ni siquiera los OCAD, todo el proceso como está diseñado, OCAD, DNP?**

Están creando unas gobernaciones paralelas desde el orden nacional entonces en el DNP ya existe un grupo, no se de cuantas personas que son Meta, pero además de eso lo están haciendo pues en los 32 departamentos pero además de eso está llevándose a cabo otro proceso y es que todo se está llevando a los ministerios, entonces yo propongo la pavimentación o el mejoramiento de una vía secundaria que es de departamento y en el OCAD los funcionarios del gobierno nacional no lo votan sino va con concepto del Ministerio de transporte entonces esto es la recentralización. Yo fui gobernador en el año 90, nombrado por el presidente, antes que hubiera elección popular de gobernadores y en ese

entonces tenía más autonomía que hoy. Todo hoy va a los ministerios era de salud, sea un programa de vías de lo que sea, eso es desde luego un proceso que no es consecuente con el espíritu de la constitución del 91 la cual promulgaba la descentralización

**AG: Es curioso porque el nivel nacional tiene un argumento frente a la autonomía, y es que constitucionalmente el subsuelo pertenece al Estado por tanto los recursos vienen siendo solo una compensación ambiental**

**AJ:** ¿Y lo social? Las tractomulas o tracto camión pasan por Villavicencio o por Acacias o por Cumaral y destrozan todas las vías, todas porque atraviesan la ciudad, ponen en riesgo a los habitantes, y con ¿Qué se reparan esas vías? Con recursos propios porque son vías urbanas, pero la nación debería asumir todo, todo, entonces la vía Bogotá - Villavicencio no es que hayan trancones es que no caben más vehículos porque eso es un oleoducto sobre llantas, una mula detrás de otra, y todo ese tema de movilidad impacta al Meta perjudicándolo en temas de turismo, la gente no viene con una carretera de esas, perjudica a las personas que están sacando su producción porque para 87 km cuatro o cinco horas de recorrido a que costo, y todo es por el petrolero. Entonces el petróleo no es simplemente: les dejamos unas regalías y una compensación sino es todo lo que afecta, es casi que una maldición.

**AG: En que sectores se priorizo la inversión de regalías durante el 2012**

**AJ:** Nosotros priorizamos vivienda porque eso también es resultado del petróleo, las migraciones. Villavicencio ha duplicado su población en 15 años, a partir de dos fenómenos., los hallazgos petroleros y dos, la violencia. En Villavicencio hay 90 mil personas desplazadas por la violencia entonces las necesidades en vivienda se dispararon, la nación está hablando de hacer 100.000 viviendas en todo el país, en el Meta son del orden 4 mil pero estoy hablando que solo población desplazada son 90 mil personas en Villavicencio, 130 mil en el Meta. Entonces tenemos un déficit de vivienda altísimo, se priorizo vivienda, se priorizo saneamiento básico y una decisión que tuve que tomar y fue la terminación de todas las obras que venían del periodo anterior y que no estaba financiada su terminación entonces tuvimos que dedicar cerca de 350.000 millones, que ese es el presupuesto 2013 hoy de regalías, para terminar obras que no son de nuestra administración pero que no puedo dejar a mitad de camino, un colegio, una construcción de una sede, porque media vía si hay pero no hay medio colegio o medio edificio

**AG: Pero entonces la ley si abrió la posibilidad para que se priorizaran otros sectores, a parte de los sectores considerados sociales**

**AJ:** Eso es algo bueno que dejo la ley, de los aspectos positivos y es que anteriormente estaban encasilladas a cuatro sectores nada más mientras se cumplían unos mínimos, y eso no fue malo pero como hay requerimientos que obedecen a coyunturas especiales como es el

tema de vivienda entonces esa ley si nos dio esa flexibilidad, si logramos que no lo aprueben el OCAD.

**AG: Pero también se presta para que no se priorice los social porque ya no obliga a las entidades territoriales a invertir en esos sectores**

**AJ:** Ya no obliga, yo creo que las entidades territoriales ya tienen una madurez para lograr definir cuáles son sus prioridades, lo que sucede es que en Bogotá no consideran eso, especialmente allá en la 26, entonces lo que no nazca allá en la 26 no nace, para ellos los que no trabajamos allá somos brutos, somos tarados, no sabemos de nada, solo allá saben de todo

**AG: Y ellos no tienen la cercanía con la entidad territorial**

**AJ:** Ellos no viven aquí el día a día, entonces cuando uno habla de una vía a Mapiripan, se tienen que arreglar 25 km nos vale 60 mil millones de pesos, y dicen: muy costoso, pero resulta que no hay una piedra de granada hacia abajo o la vía la Vichada, tu pasas de puerto López y no consigues una piedra hasta que llegas Puerto Carreño, entonces todo el material hay que llevarlo desde Villavicencio y eso dispara los costos, o cuando hablamos del tema de electrificación rural entonces allá tienen una tabla y dicen: eso son tantos millones por habitante para poder que un proyecto sea declarado exequible o no por una cosa que se llama UPME (Unidad de Planificación Minero Energética) entonces el alcalde de Puerto Concordia llevan un programa de electrificación para las veredas A B y C, y se lleva al OCAD, entonces preguntan los funcionarios ¿Cuánto vale ese proyecto? Vale tantos millones ¿Cuántos habitantes hay en esas veredas? Hay tantos habitantes, entonces ellos hacen la división y ahí les da un índice, si ese índice no concuerda con lo que autoriza la UPME entonces ellos niegan el proyecto ¿sabe que es negar un proyecto? Es decirle a un colombiano que no tiene derecho a luz eléctrica estando la plata y ¿Por qué no tiene derecho a luz eléctrica? Porque la UPME hizo un ejercicio y considera entonces que no es rentable esa inversión y el OCAD entonces la niega ¿Qué paso ahí? En el OCAD son tres votos, nivel nacional, departamental y municipal entonces llega la nación que emite un voto y dice: con base en la UPME negamos este proyecto y la región votamos a favor entonces derrotamos a la nación 2 a 1, pero eso implica un riesgo jurídico porque después contraloría o cualquier “ía”, va a decir ¿Cómo así que ustedes se saltaron el concepto de la UPME? La UPME no nos rige a nosotros, esos nos son recursos nacionales son regalías directas, pero ahí se está corriendo un riesgo jurídico por cumplir un programa de gobierno, el alcalde dijo: voy a llevar la luz a la verdeas porque no es posible que en el siglo XXI no tenga luz, es que no es posible eso. Entonces hay una cantidad de normas nacionales que no consideran lo local, esa es una pero lo mismo para tráfico, entonces voy hacer un puente sobre el rio Ariari en puerto lleras y entonces me dicen cuál es el promedio de tráfico diario, resulta que no hay puente entonces que trafico puede

haber, pero son normas nacionales, entonces certifique un TPS o sino el ministerio no emite concepto favorable.

**AG: Teniendo en cuenta que disminuyeron significativamente los recursos y esos recursos venían financiando unos programas sociales ¿con que financian esos recursos ahora?**

**AJ:** Nosotros logramos priorizar lo social y terminaron desfinanciados programas de infraestructura, toco suspender programas de infraestructura por atender lo social, porque nosotros no podíamos suspender el programa de nutrición, ni el restaurante escolar o el de créditos educativos, entonces nosotros asignamos esos recursos para lo social pero el recorte fue del 50%, es como si alguna de las personas que estamos en esta sala le quitaran la mitad del sueldo, ejemplo: este año le vamos a quitar el 50% y dentro de tres años el recorte va ser del 80% nos van a dejar el 20%, entonces que toca hacer, en el caso nuestro toca priorizar lo social y buscar financiar las obras de infraestructura con otras modalidades como las alianzas público privadas, las famosas APP

**AG: Entraron en furor en este gobierno**

**AJ:** Porque es la única manera de financiar

**AG: ¿Cuál es el papel de acompañamiento que tienen los órganos de control con el nuevo sistema, siendo que fueron bastante ausentes durante el régimen antiguo?**

**AJ:** Digamos que lo que nosotros hemos percibido es que esto apenas está empezando a desarrollarse, las entidades tampoco estaban preparadas para eso entonces la Contraloría tampoco tenía una estructura que le permitiera de la noche a la mañana ir y poder hacer un acompañamiento, pero yo creo que ahí se debe hacer otro énfasis también, las regalías son el 8% de la renta petrolera y el otro 92% ¿Qué? Estamos concentrados en las boronas y el ponqué está quieto, sin tocar ¿Qué sucede? ¿Cómo se liquida el dinero de regalías? Entonces la empresa petrolera certifica cuanto crudo saco y de que calidad y con base en esa información de la empresa petrolera se hace la liquidación pero es, me perdona la expresión, poner a los ratones a cuidar el queso.

**AG: ¿Y nadie vigila eso?**

**AJ:** Yo creo que ahí los organismos de control, con estos recursos nuevos que se le han asignado porque antes no había como hacerlo, vigilar eso ¿Cuánto crudo sale? ¿Cuánto hay de diferencia si yo digo que es de 15 grados AP o de 13? Eso no se puede a ojímetro y el petrolero varia pero esos dos grados de AP en los volúmenes de producción que tenemos son millones de dólares y ¿Cómo controlas eso? Y hoy no se está controlando entonces el ejercicio está centrado en ese 8% a ver que lo inviertan bien

**AG: ¿Y ese 8% si lo vigilan?**

**AJ:** Si, eso sí hay auditorias mañana, tarde y noche

**AG: Pero con el régimen pasado no se veían esas auditorias, numerosos casos de corrupción**

**AJ:** Si, pero realmente los recursos más auditados en este país son los de regalías, una inversión por regalías está sujeta a muchas revisiones y aun así se presentan toda clase de situaciones, pero yo creo que eso se debe en gran parte a la debilidad de las instituciones, de lo que hablábamos, no hay una infraestructura administrativa, entonces uno va a la secretaría de vivienda en Antioquia y son 65 arquitectos y 38 trabajadoras sociales y 25 ingenieros para hacer diez mil viviendas

**AG: Y uno compara...**

**AJ:** Y nosotros tenemos cuatro porque resulta que la plata de regalías no se puede destinar para eso entonces ellos allá tienen otros recursos, y ahí somos dice el dicho “a nosotros nos toca bailar con la más fea” porque tenemos que ejecutar unos recursos, ejecutarlos bien pero no hay con que, no hay como, entonces nos hacen varias ofertas, que FONADE ayuda hacer proyectos, que ECOPETROL ayuda hacer proyectos, que DNP ayuda hacer proyectos, pero todo eso son iniciativas pero en la vida real no es así, nosotros tenemos cooperación internacional entonces se hace un convenio y me dicen: ¿en que lo apoyamos? Y yo digo en abogados para poder hacer esto y en ingenieros y arquitectos para poder hacer esto, o programas sociales porque para un plan de nutrición tiene que haber un proyecto que cumpla todos los requisitos del acuerdo 13

**AG: Considera que con este nuevo sistema se valoran más los recursos de regalías**

**AJ:** Bueno, pues si a uno le bajan el sueldo a la mitad uno cuida cada centavito desde luego mucho más, nosotros tuvimos lo que puede llamarse una bonanza solo un año, 2011, tuvimos recursos muy abundantes de regalías pero antes no, justo cuando empezábamos a saber a qué sabía la mermelada nos quitaron la tostada y todo.

**AG: Finalmente, esta nueva posibilidad de uso de regalías contribuye al desarrollo territorial o surge el efecto contrario**

**AJ:** Nosotros partimos de la base que toda inversión tiene obedecer a criterios de planeación de buen gobierno, no porque sean regalías o no, todo debe invertirse bien entonces si a las regalías le ponen unos requisitos para poderse invertir, digamos que si esos requisitos están bien para que la inversión pública sea eficiente y sea además en lo que se requiere del plan de desarrollo no por ser regalías, yo creo que el buen ejercicio debe hacerse

independientemente de que sean regalías o no, y las regalías no es que sean especiales, una escuela construida con regalías es igual de importante que una escuela construida con recursos propios, todo debe auditarse, todo debe hacerse bien, pero las regalías tienen como un sello especial de corrupción entonces se vuelve hasta un tema incómodo, indigno pelear por las regalías, “ese lo que quiere es contratación”, nosotros queremos es inversión, pero con las normas que se han sacado digamos que el espíritu es que haya una buena planeación, en la práctica implementarla ha sido muy difícil y entonces ahí es donde yo me quejo de un sistema de transición que permitiera pasar de un sistema a otro sin que hubiera esa parálisis a la que estuvimos sometidos.

## Anexo 14. Acta sesión de instalación OCAD departamento del Meta

### Órgano Colegiado de Administración y Decisión Sistema General de Regalías Departamento del Meta

<b>ACTA SESIÓN DE INSTALACIÓN</b>	Fecha: 15/06/2012
	Hora: 4:30 p.m.

Lugar: Bogotá. Sala de Juntas del Ministro de Minas y Energía

<b>ASISTENCIA</b>			
<b>N°</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>.CARGO</b>	<b>REPRESENTA A</b>
1	Mauricio Cárdenas Santa María	Ministro	Ministerio de Minas y Energía
2	Germán Arce Zapata	Viceministro	Delegado del Ministro de Hacienda (Resolución 1637 de 2012)
3	Alan Jara Urzola	Gobernador	Departamento del Meta
4	Arnaldo Ignacio Celedón	Alcalde	Puerto Concordia
5	Jairo Rivera Rincón	Alcalde	Cubarral
6	Ramiro Villalobos	Alcalde	Barranca de Upia
7	Jairo Iván Frías	Secretario de Planeación	Gobernación del Meta

El Departamento Nacional de Planeación, realizó la Secretaria técnica de esta primera sesión, para lo cual delegó a la funcionaria Luz Stella Carrillo

#### ORDEN DEL DÍA

- 1. Presentación asistentes y Verificación de Quorum** ( Estuvieron presentes todos los miembros de esta OCAD)
- 2. Presentación de temas Generales** sobre: composición y funcionamiento de las OCAD, ciclo de proyectos y requisitos para la presentación y aprobación de proyectos, por parte del DNP

**Órgano Colegiado de Administración y Decisión  
Sistema General de Regalías  
Departamento del Meta**

3. **Elección de la Secretaria Técnica de la OCAD:** Secretario de Planeación del Meta. Dr. Jairo Iván Frías
4. **Elección del Presidente de la OCAD:** Gobernador del Meta. Dr. Alan Jara Urzola
5. **Elección comité consultivo.** Fue seleccionado provisionalmente el Consejo Regional de Competitividad. No obstante la Gobernación propone crear el Conpes departamental y que sea éste el comité consultivo. A lo cual el DNP ofreció hacer la respectiva consulta sobre la viabilidad de esta figura.
6. **Proyectos a presentar:** el Departamento mencionó que había registrado proyectos en su Banco de proyectos, resultantes de un proceso de articulación entre el pasado y el actual plan de desarrollo, por lo cual éstos serían los primeros proyectos a presentar para aprobación. Se aclaró que los proyectos que tienen un proceso más rápido de aprobación en 2012 son aquellos que se encontraban radicados antes de la expedición del Decreto 1077.

El Gobernador mencionó que había otros proyectos prioritarios para la administración departamental y para los municipios del Meta en sectores fundamentales y que se encuentran retrasados, tales como educación (infraestructura, transporte escolar, alimentación escolar), salud, entre otros. Además están definiendo sobre nuevos proyectos, algunos de los cuales requieren estudios previos.

Respecto al ciclo de proyectos surgen 3 inquietudes, para las cuales el Ministro de Minas y Energía se comprometió a llevarlas para discusión en la próxima sesión de la Comisión Rectora del SGR:

- Para los proyectos que no fueron registrados antes de la expedición del Decreto 1077, éste contempla que deben ser llevados en 2 momentos a la OCAD: primero para su viabilización, (después de los cual debe ser registrado en el respectivo Banco de proyectos) y luego para su priorización, aprobación y definición de ejecutor. El Gobernador y los alcaldes consideran que es una vuelta innecesaria y que se debería desarrollar todo el trámite en la misma sesión de la OCAD, para efectos de agilizar tiempo y dado que ya va a terminar el primer semestre del año.
- Existe la duda de si se debe esperar los 10 días otorgados al comité consultivo para que envíe su concepto sobre los proyectos sometidos a su consideración y si una vez se cuente con él, es cuando se puede enviar toda la documentación a los miembros de la OCAD para que cuenten los 15 días de citación previos a la realización de la Reunión, o si la citación se puede realizar antes de que pasen los 10 días ( es decir antes de tener el concepto del comité consultivo).

**Órgano Colegiado de Administración y Decisión  
Sistema General de Regalías  
Departamento del Meta**

- Consideran que los requisitos establecidos por el Acuerdo 006 de la Comisión Rectora son excesivos, complicados y retrasarán mucho más la aprobación y ejecución de proyectos. En particular plantean que incluso para presentar proyectos a nivel de estudios, como algunos que ellos requieren, los requisitos son difíciles de cumplir, y "requerirían contratar un estudio para poder tener la información que requiere la presentación de un proyecto de estudio a aprobación de la OCAD"
  - En general plantean que los decretos reglamentarios y los acuerdos están poniendo condiciones más complejas que el mismo Acto Legislativo 05 y la Ley 1530
7. **Próxima reunión de la OCAD:** Lunes 16 de Julio,, 4 p.m en el despacho del Ministro de Minas y Energía

Nº	NOMBRE	CARGO	REPRESENTA
1	Dr. Carlos Benito	Ministro	Ministerio de Minas y Energía
2	Dr. Juan Carlos	Vicepresidente	Ministerio de Minas y Energía
3	Dr. Juan Carlos	Secretario	Ministerio de Minas y Energía
4	Dr. Juan Carlos	Asesor	Ministerio de Minas y Energía
5	Dr. Juan Carlos	Asesor	Ministerio de Minas y Energía
6	Dr. Juan Carlos	Asesor	Ministerio de Minas y Energía
7	Dr. Juan Carlos	Asesor	Ministerio de Minas y Energía

El Departamento Nacional de Minería, en virtud de la delegación de funciones conferida por el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012, a la OCAD del Meta, para la gestión de las regalías mineras, en el marco de la Ley 1530 de 2012, tiene el honor de invitar a la reunión de la OCAD del Meta, que se celebrará el día lunes 16 de julio de 2013, a las 4 p.m. en el despacho del Ministro de Minas y Energía.

1. Presentación asistencial y Verificación de Quórum y Calificación presentes todos los miembros de la OCAD
2. Presentación de temas concernientes sobre el cumplimiento y fortalecimiento de las OCAD en el marco de la Ley 1530 de 2012 y requisitos para la aprobación y ejecución de proyectos de estudio de la OCAD

Fuente: Gobernación del Meta (documento publicado con autorización de la entidad).